Muß einem neugewähltem Landtage das bisherige Staatsministerium nach der preußischen Verfassung von Rechts wegen sein Amt zur Verfügung stellen?

Dissertation
zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität zu Breslau

vorgelegt von

Hartwig Feuerstein
Referendar

1931

Verlagsanstalt Johannes Sofka, Mikultschütz (Oberschlesien)

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität zu Breslau.

Berichterstatter:
Geheimer Regierungsrat Prof. Dr. jur. et phil. Helfritz.

Im Andenken an meinen am

1. Weihnachtstag 1928 verstorbenen Vater

Prof. Dr. Ing. Theodor Feuerstein

in Dankbarkeit zugeeignet meiner Mutter

Emma Feuerstein

geborene Forck.

Inhalts-Verzeichnis.

	Seite
Einleitung	1—2
I. Grundgedanken der preuß. Verfassung . . .	3—6
1. Art. 1 Pr. V. Preußen als Republik . . .	3
2. Art. 2 Pr. V. Grundsatz der Demokratie	3—4
3. Art. 57 Pr. V. Grundsatz des Parlamentarismus	4—6
II. Das parlamentarische System der preußischen Verfassung	6—28
1. Art. 57 Pr. V. Das Vertrauensverhältnis zwischen dem Staatsministerium und dem Landtag	7—10
2. Die Ministerverantwortlichkeit, ...	10—12
a) die parlamentarische Verantwortlichkeit	
b) die rechtliche Verantwortlichkeit	
3. Art. 14 Pr. V. Die Parlamentsauflösung	12—28
a) Die Entstehungsgeschichte des Art. 14 Pr. V.	13—16
b) Die Landtagsauflösung durch eigenen Beschluß des Landtages	16—18
c) Die Landtagsauflösung durch den Präsidentenausschuß	18—23
d) Die Landtagsauflösung durch Volksentscheid	23—28
III. Die Organstellung des preußischen Staatsministeriums nach der preußischen Verfassung .	28—44
1. Entstehungsgeschichte des Art. 45 Pr. V. .	28—30
2. Stellungnahme des Schrifttums zu der Frage	30—34
3. Die Organlehre	34—41
4. Das Staatsministerium ein unmittelbares Organ des Freistaates Preußen	41—44
IV. Ergebnis der Betrachtung	45

Literaturverzeichnis.

Anschütz: Die Verfassung des deutschen Reiches vom 11. August 1919. 8. Aufl. Berlin 1928.

Arndt: Die Verfassung des Freistaates Preußen. Berlin und Leipzig 1921.

Bernatzik: Kritische Studien über den Begriff der juristischen Person und über die juristische Persönlichkeit der Behörden insbesondere. Arch. Öff. Recht 5. Bd. S. 169—318.

Entscheidung des Staatsgerichtshofs in Oldenburg: Landtagsauflösung nach Ablehnung einer Vertrauenserklärung. Arch. Öff. Recht 48. Bd.

Enneccerus: Lehrbuch des bürgerlichen Rechts. 1. Bd. 2. Abtlg. 9. Bearbtg. Marburg 1923.

Finger: Das Staatsrecht des deutschen Reichs der Verfassung vom 11. August 1919. Stuttgart 1923.

Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8. Aufl. Tübingen 1928.

v. Freytagh-Loringhoven: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. München 1923.

v. Gierke: Haftung des Staates und der Gemeinden für Beamte in Verhandlungen des 28. deutschen Juristentages 1905. 1. Bd. S. 102 ff.

v. Gierke: Das deutsche Genossenschaftsrecht: Geschichte des deutschen Körperschaftsbegriffs. 2. Bd. Berlin 1873.

v. Gierke: Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung. Berlin 1887.

v. Gierke: Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft. In Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich. 7. Bd. S. 1098 ff. Leipzig 1883.

Giese-Volkmann: Die preußische Verfassung vom 30. November 1920. 2. Aufl. Berlin 1926.

Gmelin Hans: Die Stellung des Präsidenten der französischen Republik und die Bedeutung der Präsidentenkrise von 1924. Arch. Öff. Recht 47. Bd. S. 192 ff.

Gutachten: Gutachten des preuß. Justizministers zu Art. 45 der preuß. Verfassung. Jur. Rundschau 1925, Sp. 122 ff.

Haenel: Deutsches Staatsrecht 1. Bd. Leipzig 1892.

Hagemeyer: Ist das preußische Staatsministerium Staatshaupt? Diss. Halle 1929.

Hasbach: Die parlamentarische Kabinettsregierung. Stuttgart und Berlin 1919.

Hatschek: Deutsches und Preußisches Staatsrecht. 2. Aufl. 1. u. 2. Bd. Berlin 1930.

Hatschek: Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts 3./4. Aufl. Leipzig, Erlangen 1924.

Hatschek: Das preußische Verfassungsrecht. Berlin 1924.

Handbuch für den preußischen Staatsrat Berlin (Juni) 1930.

Helfritz: Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen in dem Gemeinderecht der östlichen Provinzen Preußens. Berlin 1916.

Helfritz: Allgemeines Staatsrecht. Berlin 1928.

Helfritz: Staatskunst und Parteipolitik. Berlin 1922.

Hoffmann E. H.: Die Stellung des Staatshauptes zur Legislative und Exekutive im deutschen Reich und seinen Ländern. Arch. Öff. Recht 46. Bd. S. 257 ff.

Hubrich: Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches. Greifswald 1921.

Hübner: Die parlamentarische Regierungsweise Englands in Vergangenheit und Gegenwart. In: Recht und Staat in Geschichte der Gegenwart. Tübingen 1918.

Husen, van: Die staatsrechtliche Organisation des deutschen Reichs von der Revolution November 1918 bis zum Zusammentritt der Nationalversammlung. Diss. Münster 1920.

Jellinek, Georg: System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. Aufl. Tübingen 1905.

Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre. Berlin 1900.

Jellinek, Walter: Verfassung des Reichs und der Länder. In: Staatskunde 2. Bd. Leipzig, Berlin 1925.

Koellreuter: Das parlamentarische System in den Landesverfassungen. In: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart. Tübingen 1921.

Koellreuter: Der deutsche Staat als Bundesstaat und als Parteienstaat. In: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart. Tübingen 1927.

Koellreuter: Der Streit um Art. 45 der preußischen Verfassung. Deutsche Juristenzeitung 1925 Sp. 243 ff.

Klinghoffer: Das parlamentarische Regierungssystem in den europäischen Nachkriegsverfassungen. Stuttgart 1928

Loening: Art. 45 der preußischen Verfassung. Preuß. Verwaltungsblatt 46. Bd. S. 190 ff.

Lukas: Zum Verfassungsstreit in Preußen. Jur. Rundschau 1925 Sp. 516 ff.

Lukas: Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung.

Mayer, Otto: Richard Passow, das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland. Arch. Öff. Recht 19. Bd. Abschnitt Literatur S. 228 ff.

Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht. 2. Bd. 2. Aufl. München, Leipzig 1917.

Meißner: Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder. 2. Aufl. Berlin 1923.

Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts.
7. Aufl. 1. Teil München, Leipzig 1914
2. „ „ „ 1917
3. „ „ „ 1919

Meuschel: Die Regierungsbildung im deutschen Reich und seinen Ländern nach den Vorschriften der gegenwärtig gültigen Verfassungen. Arch. Öff. Recht 41. Bd. S. 1 ff.

v. Mohl: Die Verantwortlichkeit der Minister in den Einherrschaften mit Volksvertretung. Tübingen 1837.

Preuß: Das städtische Amtsrecht in Preußen. Berlin 1902.

Preuß: Der Streit um Art. 45 der preußischen Verfassung. Deutsche Juristen-Zeitung 1925 Sp. 173.

Preuß: Um die Reichsverfassung von Weimar. Berlin 1924.

Preuß: Die Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920. Jahrb. Öff. Recht 10. Bd. S. 222 ff.

Redslob: Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. Tübingen 1918.

Ruthenberg: Verfassungsgesetze des deutschen Reichs und der deutschen Länder. Berlin 1926.

Schanze: Die Landesregierung und ihr verfassungsrechtliches Verhältnis zum Landtage. Arch. Öff. Recht, 42. Bd. S. 257 ff.

Schelcher: Das parlamentarische System. Arch. Öff. Recht 41. Bd. S. 257 ff.

Schmitt, Karl: Verfassungslehre. München, Leipzig 1928.

Schoen: Das Recht der Kommunalverbände in Preußen. Leipzig 1897.

Schönborn: Das Oberaufsichtsrecht des Staates im modernen deutschen Staatsrecht. Diss. Heidelberg 1906.

Stier-Somlo: Die Lehre von der Gewaltenteilung und die neuen deutschen Verfassungen. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 27. Jahrg. Tübingen 1922/23.

Stier-Somlo: Das preußische Verfassungsrecht. Bonn 1922.

Triepel: Die Reichsaufsicht. Berlin 1917.

Venator: Volksentscheid und Volksbegehren im Reich und in den Ländern. Arch. Öff. Recht 43. Bd. S. 40 ff.

Vogels: Die preußische Verfassung. 2. Aufl. Berlin 1927.

Waldecker: Die Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920. 2. Aufl. Berlin 1928.

Wandersleb: Der Präsident in den Vereinigten Staaten von Amerika, in Frankreich und im deutschen Reich, Berlin, Leipzig 1922.

Wende: Die staatsrechtliche Stellung des preußischen Staatsministeriums. Diss. Breslau 1929.

Wenzel: Juristische Grundprobleme. 1. Abhandlung Berlin 1920.

Woelker: Die Verfassung des Freistaates Sachsen. Leipzig 1921.

Zenker: Der Parlamentarismus, sein Wesen und seine Entwicklung. Wien, Leipzig 1914.

Berichte.

Berichte und Protokolle des achten Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs. Berlin 1920.

Wörtliche Niederschrift der Verhandlungen über den Entwurf einer Verfassung für Preußen. 12. (Verfassungs) Ausschuß. Drucksache Nr. 2000 (zit. Verfassungsausschuß).

Sitzungsberichte der verfassungsgebenden preußischen Landesversammlung. Tagung 1919/20 Bd. I—XI.

Sitzungsberichte des preuß. Landtages II. Wahlperiode 1. Tagung 1925 Bd. I.

Einleitung.

Die Frage, mit der sich vorliegende Arbeit beschäftigt, ob einem neugewählten Landtage das bisherige Staatsministerium nach der preußischen Verfassung von Rechts wegen sein Amt zur Verfügung stellen muß, ist nach der Neuwahl des Preußischen Landtages im Jahre 1925 seitens der deutschen Volkspartei [1]) aufgeworfen worden und beschäftigte in langen heftigen Debatten den Landtag. Auch nach der im Mai 1928 erfolgten Wahl wurde die gleiche Streitfrage angeschnitten.

Eine besondere Bestimmung über die Rücktrittspflicht der Regierung nach der Parlamentsauflösung enthält die Verfassung nicht. Das Schrifttum [2]) hat nur vereinzelt zu dieser Frage Stellung genommen. Eine entscheidende Lösung ist nicht gegeben worden. Die politische Praxis hat sich auf den Standpunkt gestellt, daß eine Rücktrittspflicht des Staatsministeriums nicht bestehe.

Wenn man an die Lösung der im praktischen Verfassungsleben sich ergebenden Sonderfragen herantritt, so sind neben dem formellen Verfassungsrecht die leitenden Grundgedanken der Verfassung und die allgemeine Staatslehre in Betracht zu ziehen. Politische Momente sollen bei einer juristischen Abhandlung nur insoweit berührt werden, als sie zum rechtlichen Verständnis unentbehrlich sind.

Der Verfasser wird bei der vorliegenden Arbeit von dem parlamentarischen System der preußischen Verfassung

---

[1]) Sten. Berichte des Landtages 1925, 2. Wahleriode, 1. Tagung, 5. u. 6. Sitzung.

[2]) Koellreuter, D. J. Z. 1925 Sp. 243 Loening, Preuß. Verwaltungsblatt Bd. 46 S. 190 ff. Lukas, Jur. Rundschau 1925, Sp. 516 ff. Pruß. D. J. Z. 1925 Sp. 133. Gutachten d. Preuß. Justizministers zu Art. 45 Pr. V., Jur. Rundschau 1925. Sp. 122 ff.

ausgehen, das die parlamentarische Stellung des Staatsministeriums bedingt. Es sind hierbei die politischen Machtmöglichkeiten zu berücksichtigen, denn deren Beobachtung zeigt uns erst die verfassungsrechtlichen Bestimmungen in ihrer praktischen Bedeutung. Es wird sich zeigen, daß das Verfassungsleben sich hier ganz anders auswirkt, als es die Verfassungsurkunde dem Wortlaute nach zu bringen scheint. Die politischen Machtmöglichkeiten beeinflussen nämlich nur die parlamentarische Stellung, nicht dagegen die Organstellung des Staatsministeriums. Von der Organstellung des Staatsministeriums wird es abhängen, ob das Staatsministerium nach der Neuwahl des Landtages zurücktreten muß oder nicht.

1.

Die Grundgedanken der preußischen Verfassung.

1. Art. 1 Pr. V. sagt: Preußen ist eine Republik. Das Staatsgrundgesetz bringt damit zum Ausdruck, daß der Staat nicht von einem physischen Einzelwillen, sondern von einem juristischen Kollektivwillen regiert wird [1]).

Von einer aristokratischen Republik spricht man dann, wenn die Staatsgewalt von einer kleinen, bevorzugten Gruppe eines Volkes ausgeübt wird. Sie entspricht nicht mehr dem, was man sich heute unter Republik vorstellt [2]). Im Gegensatz zu ihr steht die proletarische oder Räterepublik, in der die Staatsgewalt in den Händen einer Unterschicht eines Volkes liegt. So ist in Rußland die gesamte Staatsgewalt in den Arbeiter-, Bauern- und Soldatenräten verkörpert [3]). Unter Republik ist schlechthin die demokratische Republik zu verstehen, in der die Herrschaft von der Gesamtheit des Volkes (in Wirklichkeit der Stimmberechtigten) [4]) ausgeht.

2. Die Preußische Verfassung beruht auf zwei Grundgedanken: Dem der Demokratie und dem des Parlamentarismus.

Indem Art. 2 Pr. V. die Gesamtheit des Volkes als Träger der Staatsgewalt bezeichnet, wird das demokratische Prinzip festgelegt. Die Verfassungsbestimmung: „Träger der Staatsgewalt ist die Gesamtheit des Volkes" bedeutet lediglich Fiktion [5]). Das Volk stellt selbst nichts anders dar als ein

---

[1]) Hatschek, Verfassungsrecht S. 16. Hubrich, Verfassungsrecht S. 25 Giese-Volkmann Kom. Anm. S. 36.

[2]) Helfritz, Staatsrecht S. 91.

[3]) Vergl. hierzu Helfritz, Staatsrecht S. 104 ff.

[4]) Helfritz, Staatsrecht S. 91.

[5]) Vergl. Helfritz, Staatsrecht S. 77.

Staatsorgan. Es ist das höchste und unmittelbarste Organ, das aber nur in den seltensten Fällen anders als nur als Kreationsorgan in Erscheinung tritt.

3. Der andere Grundgedanke ist in Art. 17 Abs. 1 Satz 3, R. V. festgelegt: „Die Landesregierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung."

Art. 57 Pr. V. ist lediglich Ausführungsbestimmung zu dieser reichsrechtlichen Vorschrift. Satz 3 des Art. 17 Abs. 1 R. V. zielt wie sein Seitenstück in den Vorschriften über die Reichsorganisation, Art. 54 R. V., in erster Linie auf das parlamentarische Regierungssystem, gebietet dieses aber nicht unbedingt, gestattet vielmehr auch andere Organisationstypen, wie vor allem das in den Hansestädten und in der Schweiz eingeführte System, wonach die Regierung von der Volksvertretung auf Zeit gewählt wird. Denn in der Wahl liegt die Bekundung des Vertrauens [1].

Was versteht man nun überhaupt unter parlamentarischem Regierungssystem? — Das parlamentarische System ist keine selbständige politische Form weder eine besondere Staatsform noch eine besondere Regierungsform [2]. Es bezeichnet vielmehr eine Art und Weise der Ausübung der Regierung.

Das parlamentarische System kann in den einzelnen Ländern verschiedenartige Gestaltungen annehmen. Wir können zwei Haupttypen des parlamentarischen Regierungssystem unterscheiden: „Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und unechten Form." [3] Bei dem wahren parlamentarischen System sollen gesetzgebende und vollziehende Gewalt einander politisch das Gleichgewicht halten. Die grundsätzliche Vorbedingung für die Verwirklichung

---

[1]) Anschütz, Kom. Art. 17 Anm. 4 S. 88

[2]) Schmidt, Verfassungslehre S. 305.

[3]) Redslob: Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form -- Die von dem Elsässer Redslob gebrauchte Terminologie wird hier nur angewandt, weil sie in der Literatur der Staatsrechtwissenschaft Aufnahme gefunden hat. Ein Werturteil über das eine oder über das andere System soll damit nicht gefällt, werden Zur Person des Verfassers dieses Buches, siehe bei Lukas die organisatorischen Grundgedanken usw. Anm. 77 S. 27

dieses Systems finden wir in seiner reinen Form in England [1]). Bei einem solchen Gleichgewichtszustand sind aber Konflikte zwischen beiden Gewalten unvermeidbar. Von Seiten des Parlaments kann der Gleichgewichtszustand dadurch gestört werden, indem es zu sehr in die Verwaltung eingreift; von seiten der Regierung, indem es über den Kopf des Parlaments eigene Politik treiben will. Wie ist ein solcher Konflikt zu lösen? — Das kann einmal dadurch geschehen, daß beide Teile gegenseitig ihre Ansicht darlegen und sich einigen. Dieses Mittel zur Schlichtung des Streites reicht nicht aus. Jeder der beiden Streitteile muß daher die Möglichkeit haben, eine höhere Gewalt anzurufen, die zwischen den Gegnern ihr Urteil spricht.

Dieses Schiedsrichteramt übt nach der Ansicht Redslob's das Volk aus, das in Form von Neuwahlen die Entscheidung fällt. Die Regierungsbildung ist in diesem System der Regulator, durch den das Gleichgewichtsverhältnis immer wiederhergestellt wird. Das Staatshaupt hat die Funktion, diese Maschine in Gang zu setzen; die Volksvertretung weist den Weg, der dabei einzuschlagen ist. Das Volk selbst ist oberstes Kontrollorgan. Die Streitteile müssen sich seiner Entscheidung fügen. „Die schöpferische Kraft des Mechanismus" [2]) ist das Staatshaupt; ihm liegt die Auflösung ob, es schreibt Neuwahlen aus. Es ist daher unbedingt erforderlich, daß das Staatshaupt unabhängig ist, damit es neutral, unparteiisch seines Amtes walten kann.

Sollen Parlament und Regierung gleichberechtigte Organe sein, so muß der Appell an das Volk beiden zustehen. Die Anrufung des Volkes als Schiedsrichter erfolgt seitens der Exekutive dadurch, daß das Staatshaupt das Parlament auflöst und Neuwahlen ausschreibt. Das Parlament dagegen kann die Neuwahlen dadurch erzwingen, indem es wichtigen Gesetzesvorlagen nicht zustimmt oder den Staatshaushalt verweigert.

Das Gegenstück der wahren Form der parlamentarischen Regierung bietet Frankreich. Hier ist nach Redslob die „unechte Form" zur Herrschaft gelangt. Sie äußert sich in der völligen Abhängigheit der Exekutive von der Legis-

---

[1]) Vergl. Redslob a. a. O. S. 49 ff.

[2]) Redslob a. a. O. S. 4.

lative. Es besteht kein Gleichgewicht zwischen beiden Gewalten. Die „Inferiorität" der Exekutive" [1]) ist hauptsächlich durch die Wahl des Staatshauptes durch die gesetzgebenden Körperschaften bedingt. Die gesetzgebende Gewalt wird in Frankreich von dem Senat und der Deputiertenkammer gemeinsam ausgeübt. Beide treten zur Nationalversammlung zusammen um den Präsidenten zu wählen. Der Nationalversammlung steht auch allein das Recht der Verfassungsrevision zu. Hierzu folgt, daß das Parlament die Möglichkeit hat, die verfassungsmäßige Stellung des Präsidenten einseitig zu ändern. Aus diesen Gründen besteht auch für den Präsidenten keine Möglichkeit, die Deputiertenkammer aufzulösen. Nach dem Gesetz hat zwar der Präsident die Befugnis, die Deputiertenkammer nach Hause zu schicken; in Wirklichkeit besteht das Auflösungsrecht nicht. Tatsächlich wird von diesem Recht infolge der Machtlosigkeit des Präsidenten gegenüber dem Parlament seit dem mißglückten Versuch Mac Mahon's kein Gebrauch mehr gemacht. Duguit sagt darum in seinem „Traite' de droit constitutionel" vom Präsidenten der französischen Republik: Er sei nur „un simple commis du Parlament Le droit de dissolution, de droit de veto sont devenus lettre morte et depuis 1877 pas un président de la Republique n'a osé parler d'exercer ces droits" [2]).

II.

Das parlamentarische System der preußischen Verfassung.

In Preußen wollte man den von Redslob geschilderten unechten Parlamentarismus vermeiden und eine schrankenlose Parlamentsherrschaft verhindern [3]). Preußen hat keinen Staatspräsidenten. Die preußische Verfassung enthält aber nicht nur Bestimmungen über die Abhängigkeit der Minister vom Vertrauen des Landtages, sondern auch über die Auf-

[1]) Redslob a. a. O. S. 120.
[2]) Zit. nach Schelcher Arch. öff. R. Bd. 41, Anm. 14 S. 266.
[3]) Koellreuter: Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen, S. 8 unten ff.

lösung desselben. Welchem parlamentarischen Regierungssystem hat sich nun der preußische Verfassungsgesetzgeber angeschlossen? — Es könnte scheinen, als ob in Preußen die Form des echten Parlamentarismus verwirklicht worden wäre. In der Verfassung sind beide Rechtsinstitute des echten Parlamentarismus enthalten, und diese bedeuten daher ein parlamentarisches System. Falls Gleichgewicht der Gewalten vorliegt, haben wir die wahre Form des Parlamentarismus, im anderen Falle die unechte. Der Grundgedanke des echten Parlamentarismus ist nämlich der, wie wir oben sahen, daß zwischen Regierung und Parlament ein Gleichgewicht besteht. Aus dieser Form des Parlamentarismus ergibt sich, daß Mißtrauensvotum und Parlamentsauflösung eng verbunden sind.

Die unechte Erscheinungsform des Parlamentarismus kennt nur die Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen des Volkes. Eine Parlamentsauflösung gibt es in der politischen Praxis nicht, wenn auch eine Bestimmung darüber in der Verfassung enthalten ist. Es soll daher nachstehend untersucht werden, ob wir in der preußischen Verfassung den Parlamentarismus „in seiner wahren oder unechten Form" finden, oder ob der Verfassungsgesetzgeber in Preußen eine neue Form der parlamentarischen Regierungsweise geschaffen hat. Indem wir das parlamentarische Regierungssystem mit seinen politischen Auswirkungen in der Praxis darlegen, erkennen wir die politische Stellung der Exekutive, des preußischen Staatsministeriums, zum Landtage.

1. Ein wesentlicher Bestandteil der Verfassungen in parlamentarisch regierten Ländern ist, daß das Staatsministerium zu seiner Amtsführung des Vertrauens der Volksvertretung bedarf, und daß mit der Entziehung des Vertrauens dem verfassungsmäßigen Wirken des Staatsministeriums ein Ziel gesetzt ist. In Preußen ist das Vertrauensverhältnis zwischen Staatsministerium und Landtag in Art. 57 Pr. V. geregelt. Die parlamentarische Vertrauensfrage kann positiv (Art. 57 Abs. 1 Satz 1 Pr. V.) und negativ (Art. 57 Absatz 1, Satz 2 Pr. V.) gestellt werden [1]). Nach dem englischen Parlamentsbrauch ist es nicht notwendig, daß das Mißtrauen ausdrücklich ausgesprochen wird, sondern

---

[1]) Giese-Volkmann. Kom. Art. 57 Anm. 1 S. 180.

es genügt, daß das Parlament durch konkludente Willensäußerungen sein Mißtrauen ausspricht und dadurch den Rücktritt der Regierung erzwingt, z. B. bei einer politisch bedeutsamen Gesetzesvorlage erleidet die Regierung eine Niederlage, oder das Parlament streicht Etatsposten. Dies sogenannte englische System gilt nicht in Preußen. Die preußische Verfassung hat das sogenannte französische System übernommen. In Frankreich ist ein ausdrückliches Mißtrauensvotum nötig, die sogenannte motivierte Tagesordnung (ordre du jour motivé) [1]. Art. 57 Abs. 1 Pr. V. verlangt zur Entziehung des Vertrauens einen ausdrücklichen Beschluß des Landtages. Wird daher das von dem Staatsministerium beantragte Vertrauensvotum abgelehnt, so ist kein Rücktritt notwendig, denn es liegt kein ausdrückliches Mißtrauensvotum vor [2]. Anderer Ansicht ist Arndt [3], indem er ausführt: „Die Ablehnung des von dem Staatsministerium oder einem Minister beantragten Vertrauensvotums steht rechtlich im Sinne des Art. 57 Pr. V. einem Mißtrauensvotum gleich." Der Antrag auf Entziehung des Vertrauens kann als Urantrag oder zu jedem Gegenstande der Tagesordnung eingebracht werden (§ 5 Gesch. O. Pr. Ltg.)

Die meisten republikanischen Verfassungen, so auch die preußische Verfassung haben besondere formelle Vorschriften, die bei der Erteilung des Mißtrauensvotums zu beachten sind. Es soll hierdurch ein leichtfertiger und sinnloser Sturz der Regierung vermieden werden, da eine vorschnelle und überstürzte Einbringung und Annahme von Mißtrauensvoten, die ohne Rücksicht auf die vorherige Vorbereitung der Regierungsbildung eingebracht, meistens aus parteipolitischen Beweggründen und nicht im Staatsinteresse gestellt werden, langwierige, politische Krisen zur Folge haben.

Die formellen Vorschriften, die bei der Erteilung eines Mißtrauensvotums nach der preußischen Verfassung zu beachten sind, sind:

---

[1]) Hatschek, Verfassungsrecht S. 497
[2]) Vogels. Kom. Art 57 Anm. 4 S. 144, Giese-Volkmann Kom. Art. 57 Anm. 10 S. 182
[3]) Arndt, Kom. Art. 57 Anm. 3 S. 102

a) Ein Antrag auf Erlaß eines Mißtrauensvotums muß von mindestens 30 Abgeordneten gestellt sein (Art. 57 Abs. 2 Pr. V.)

b) Eine Abstimmung über den Antrag darf frühestens am 2. Tage nach seiner Besprechung erfolgen. Der Antrag muß binnen 14 Tagen nach seiner Einbringung zur Erledigung kommen (Art. 57 Abs. 3 Pr. V.). Diese Bestimmung soll ermöglichen, die politische Lage möglichst rasch zu klären. Bei dem Beschluß über die Vertrauensfrage muß namentlich abgestimmt werden. (Art. 57 Abs. 4 Pr. V.)

c) Ein Mißtrauensvotum ist jedoch nur dann wirksam, wenn mindestens die Hälfte der gesetzlichen Mitglieder dafür gestimmt hat (Art. 57 Abs. 5 Pr. V.). Für die positive Vertrauensfrage, daß das Staatsministerium das Vertrauen des Volkes besitze, genügt es, wenn sich die einfache Mehrheit dafür ausspricht [1]).

d) Ein Beschluß auf Vertrauensentziehung ist jedoch nicht zulässig, wenn ein rechtswirksames Volksbegehren vorliegt, den Landtag aufzulösen (Art. 57 Abs. 1 Satz 3 Pr. V.).

Durch die Annahme des Mißtrauensvotums werden die davon betroffenen Minister gegebenenfalls das Staatsministerium zum Rücktritt gezwungen. Das Staatsministerium oder die Minister werden auch dann zurücktreten, wenn das Vertrauensvotum abgelehnt worden ist, dann liegt meistens eine Umschichtung der politischen Situation, eine Verschiebung der parlamentarischen Konstellation durch Änderung der das Kabinett stützenden Landtagsmehrheit vor. Eine Rücktrittspflicht besteht aber in einem solche Falle nicht [2]). Bei der Stellung eines Mißtrauensantrags ist jedoch von Bedeutung, daß auch bei seiner Annahme der Ministerpräsident nach Art. 57 Abs. 6 Pr. V. nicht ohne weiteres zurückzutreten braucht, selbst, wenn es gegen ihn gerichtet ist. Eine Rücktrittspflicht ergibt sich für ihn nur, wenn der Ministerpräsident von seiner besonderen Befugnis, einen

---

[1]) Giese-Volkmann, Kom. Art. 57, Anm. 10 S. 182, Waldecker, Art. 57 Anm. 4a S. 164.

[2]) Siehe auch Vogels, Kom. Art. 57, Anm. 7 S. 144

Beschluß der Präsidenten des Staatsrat und Landtags über die Auflösung des Landtages herbeizuführen, keinen Gebrauch macht. (Art. 14 Pr. V.). Ein Rücktrittszwang ist selbstverständlich auch gegeben, wenn sein Antrag im Präsidentenausschuß Ablehnung findet.

Es fragt sich, ob durch Art. 57 Pr. V. eine Institution geschaffen ist, die regelmäßig das ganze Kabinett trifft, ob also eine Kollektivverantwortlichkeit vorliegt, oder ob jeder einzelne Minister für seine Amtstätigkeit allein einzustehen hat. Nach Art. 46 Pr. V. stellt der Ministerpräsident politische Richtlinien auf. Durch die einheitliche Befolgung der Richtlinien der Politik ist die Solidarität des Gesamtkabinetts gegeben. Hieraus folgt, daß bei dem Rücktritt des Ministerpräsidenten von seinem Amte auch die anderen Minister zurücktreten müssen. Die Richtlinien verbinden das Staatsministerium erst zu einer politischen Einheit. Durch den Rücktritt des Ministerpräsidenten wird diese Einheit gesprengt. Der vom Landtage gewählte Nachfolger des zurückgetretenen Ministerpräsidenten hat neue Richtlinien aufzustellen. Jetzt ist festzustellen, ob die neuen Staatsminister mit den Richtlinien des neuen Ministerpräsidenten einverstanden sind [1]). Insoweit gilt nach der preußischen Verfassung die Kollektivverantwortlichkeit; das Schicksal der Minister ist mit dem ihres Ministerpräsidenten verknüpft. Es gilt daneben ganz allgemein die Einzelverantwortlichkeit innerhalb der Richtlinien der Regierungspolitik, denn die Minister sind nach Art. 46 Pr. V. innerhalb des ihnen zugewiesenen Geschäftskreises selbständig. Die Ressortverwaltung ist Sache des Ressortministers. Da aber über dem Ressortminister die Einheit des Kabinetts steht, die sich in den Richtlinien der Politik äußert, so kann auch hier der Grundsatz der Solidarität des Kabinetts bedeutsam werden; decken z. B. der Ministerpräsident und die anderen Minister ihren angegriffenen Ministerkollegen, d. h. erklären sie sich mit ihm solidarisch, so wird das Gesamtkabinett seinen Rücktritt erklären [2]).

2. a) Art. 57 der Pr. V., der besagt, daß das Staatsministerium vom Vertrauen des Volkes abhängig ist, steht

---

[1]) Hatschek, Staatsrecht, 1. Bd. S. 760 ff., Hatschek, Verfassungsrecht S. 501.

[2]) Waldecker, Kom. Art. 46 Anm. 7 S. 145/46.

im engsten Zusammenhang mit Art. 46 Pr. V. [1]). Durch ihn wird die Verantwortlichkeit praktisch gemacht.

In allen konstitutionellen und parlamentarisch regierten Staaten besteht eine Ministerverantwortlichkeit [2]) der Exekutive gegenüber dem Parlament, d. h. im weiteren Sinne, dem Staate gegenüber. Man unterscheidet zwei Arten der Verantwortlichkeit, und zwar eine rechtliche und eine parlamentarische (politische) Verantwortlichkeit. Wenn man von politischer oder parlamentarischer Verantwortlichkeit spricht, so ist damit die Verantwortlichkeit der Minister gegenüber der Volksvertretung gemeint. Man versteht darunter die Pflicht der Minister, die politische Zweckmäßigkeit ihrer Maßregeln zu vertreten. Es werden hier in der Hauptsache Verwaltungsakte nach ihrer Zweckmäßigkeit einer Kontrolle unterzogen [3]). Es handelt sich bei der politischen Verantwortlichkeit keineswegs um eine moralische Verantwortlichkeit, sondern um eine Einrichtung mehr politischer als rechtlicher Natur [4]). Ihre politische Eigenschaft leitet sich von den Mitteln ihrer Geltendmachung her. Die einzelnen Mittel der parlamentarischen Verantwortlichkeit sind:

1. Die Ablehnung einer Gesetzesvorlage,
2. Etatbemängelung und Streichung einzelner Etatposten,
3. große und kleine Anfragen,
4. Eingaben (Petitionen) und Auskünfte des Staatsministeriums über die Ausführung der Beschlüsse des Landtages,
5. Resolutionen,
6. Untersuchungsausschüsse,
7. Das Mißtrauensvotum.

Es ist die Sanktion der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit [5]).

Macht der Landtag von den erstgenannten Mitteln Gebrauch, so ist dadurch weder das Staatsministerium noch

---

[1]) Waldecker, Kom. Art. 57 Anm. 1 S. 162.
[2]) Hatscheck, Staatsrecht I Band, S 720.
[3]) Hatschek, Staatsrecht I. Band S 722. Preuß. Jahrb. Öff. R. Bd. 10 S. 272.
[4]) Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 725.
[5]) Hatschek, Staatsrecht, I. Band S. 728.

ein einzelner Staatsminister unmittelbar in seinem Amt gefährdet. Die Minister werden durch diese Mittel noch nicht zum Rücktritt gezwungen, wenn es auch in der Praxis häufig vorkommt, daß sie aus dem Verhalten des Landtages die Konsequenzen ziehen und aus eigenem Entschluß zurücktreten.

b) Im Gegensatz zu der parlamentarischen Verantwortlichkeit, die sich mit der Zweckmäßigkeit und Angemessenheit der Regierungsakte beschäftigt, stützt sich die rechtliche Verantwortlichkeit auf die Rechtmäßigkeit der Regierungsakte nach Verfassung und Gesetz [1]). Bei der rechtlichen Verantwortlichkeit unterscheidet man die zivil-straf- und staatsrechtliche Verantwortlichkeit. Daß auch die Minister den Bestimmungen des Zivilrechts und des Strafrechts unterliegen, bedarf keiner näheren Begründung. Es kann aber der Fall eintreten, daß die Minister in ihrer Stellung, die ihnen einen überragenden Einfluß auf das Staatsganze gewährt, Grundsätze des Staatsrechts, Verfassungsbestimmungen verletzen, ohne dadurch gegen eine positive Gesetzesnorm zu verstoßen. Aus diesem Grunde unterliegen sie einer besonderen Verantwortlichkeit. Diese Verantwortlichkeit wird als die staatsrechtliche bezeichnet. Sie wird in Preußen nach Art. 58 Abs. 1 Pr. V. durch den Landtag in Form einer Ministeranklage vor dem Staatsgerichtshof geltend gemacht.

3. Wir sahen, daß das Staatsministerium nach Art. 57 Pr. V. vom Vertrauen des Landtages abhängig ist. Weiterhin kennt die Pr. V. die Institution der Parlamentsauflösung. Diese beiden Einrichtungen kennzeichnen den Parlamentarismus in der preußischen Verfassung.

Der Landtag sollte in Preußen nicht alleiniger Herrscher sein. Der Verfassungsgesetzgeber hat in Preußen eine schrankenlose Parlamentsherrschaft verhindern wollen [2]). Die Machtfülle des Parlaments erfuhr durch Einfügung des Staatsrats, Volksbegehrens und Volksentscheids in die preußische Verfassung eine bedeutende Einschränkung. Insbesondere versucht die Verfassung der Parlamentsherrschaft dadurch vorzubeugen, daß sie Art. 14 Pr. V. — die Landtags-

[1]) Preuß. Jahrb. öff. Recht Band 10, S. 272.
[2]) Koellreuter. Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen. S. 11 ff.

auflösung — in die Verfassung aufnahm. Art. 14 Pr. V. sollte ein Sicherheitsventil gegen die Parlamentsvorherrschaft sein. Ob dies dem Verfassungsgesetzgeber gelungen ist, soll nachstehend dargelegt werden. Exekutive und Legislative können sich in Konflikte verwickeln. Dieser Konflikt muß aus der Welt geschafft werden können. Ein Mittel hierzu ist die Einigung. In den meisten Fällen wird es doch dazu nicht kommen. Ein anderes Mittel, um den Konflikt beizulegen, ist die Parlamentsauflösung. Das Volk wird als Schiedsrichter angerufen. Die Anrufung des Volkes als Schiedsrichter erfolgt dadurch, daß von einer neutralen Stelle aus das Parlament aufgelöst wird und Neuwahlen ausgeschrieben werden. Der Appell an das Volk muß jeden der streitenden Parteien gegeben werden, auch gegen den Willen des anderen [1]).

a) Mehr als in irgend einem anderen Lande wurde in Preußen darüber, wem das Auflösungsrecht zustehen sollte, sowohl im Verfassungsausschuß [2]) als auch im Plenum [3]) gekämpft. Diese Frage war mit der Frage des Staatspräsidenten eng verknüpft. Besonders die Rechte in Preußen setzte sich mit aller Entschiedenheit für die Schaffung eines selbständigen Staatshauptes ein. Sie verlangte mit Recht den Präsidenten als Gegengewicht gegen die Allmacht des Parlaments. Der Präsident sollte der ruhende Pol in der Erscheinungen Flucht bilden. So forderte der Vertreter der deutschen Volkspartei [4]) aus dem Grunde einen Staatspräsidenten, um eine „dauernde Einrichtung gegenüber den wechselnden parlamentarischen Mehrheiten“ zu haben. Der Abgeordnete von Kries (deutschnational) [5]) erklärte: „Wir denken uns die Stellung des preußischen Landespräsidenten ganz ähnlich der des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung. Wir sind der Auffassung, daß die Herbeiführung des Volksentscheids und die Auflösung des Land-

---

1) Redslob, a. a. O. S. 3.
2) Verfassungsausschuß Spalte 39 ff. 5. u. 6. Sitzung.
3) Sten. Berichte d. verfassungsgebenden Landesversamml. Tagung 1919/21 Band 11 Spalte 13980 ff.
4) Abg. Leidig Verfassungsausschuß Spalte 54.
5) Sten. Ber. d. verfassungsgebenden Landesversammlung, Tagung 1919/21 Band 9 138. Sitzung, Sp. 11019

tages dem Landespräsidenten kraft eigener Machtvollkommenheit ohne Gegenzeichnung des Ministerpräsidenten oder eines Ministers zustehen muß." Wenn man auch darüber nicht in Zweifel war, daß in einer parlamentarisch regierten Republik eine der wichtigsten innerpolitischen Funktionen, das Auflösungsrecht, dem Staatspräsidenten zusteht [1]), so wurde doch die Schaffung eines selbständigen Präsidenten aus verschiedenen Gründen verworfen. Insbesondere betonte der Abgeordnete Preuß [2]) den Rivalitätsgedanken zwischen Staatspräsidenten und Reichspräsidenten, in dem er es geradezu als eine „Zusammendrängung des Konflikts" ansah, wenn der Präsident des Reichsvolkes von 60 Millionen und der des Preußenvolkes von 40 Millionen sich an einem Orte befänden. Es sei zu befürchten, daß es zwischen beiden Präsidenten zu großen Unannehmlichkeiten und Reibungen käme. Dr. Preuß [3]) nannte den preußischen Staatspräsidenten eine Todesgefahr für das Reich. Der damilige Ministerpräsident Hirsch glaubte den Staatspräsidenten deshalb ablehnen zu müssen, weil durch die Schaffung eines Staatspräsidenten der Anschein erweckt würde, als ob Preußen partikularistische Tendenzen verfolge. Es wurde auch hervorgehoben, daß der Aufgabenkreis für den Staatspräsidenten so klein sei, „daß er der Gefahr unterliege, im Müßiggange zu leben." [4])

Nach § 5 des Gesetzes zur vorläufigen Ordnung der Staatsgewalt in Preußen war naturgemäß eine Schließung des Landtages von irgend einer Seite nicht vorgesehen. Der Regierungsentwurf übertrug dem Staatsministerium die Auflösungsbefugnis. Die Regierung konnte den Landtag einfach auf Grund des § 10 auflösen; jedoch nur so lange, als ihm nicht das Vertrauen des Landtages entzogen war. Diese Bestimmung widersprach der demokratisch-parlamentarischen Richtung der Verfassung. Im Verfassungsausschuß wurde besonders betont, daß diese Regelung der Auflösung des Landtages für die politische Praxis unhaltbar sei. Man tadelte, daß der Landtag dem Staatsministerium ein Miß-

---

[1]) Preuß. Jahrb. öff. Recht Band 10 S. 271.
[2]) Verfassungsausschuß Sp. 48
[3]) Verfassungsausschuß Sp. 48.
[4]) Staatssekretär Freund, Verfassungsausschuß Sp. 51.

trauensvotum erteilen könne, das Staatsministerium aber in der Lage sei, den Landtag noch vorher aufzulösen. Zwischen dem Landtag und Staatsministerium würde ein Wettlauf darüber entstehen, wer dem anderen zuerst den Lebensfaden abschneiden könne [1]). Es wurde im Verfassungsausschuß mit Recht betont, daß „die Uebertragung der Auflösung des Landtages an das Staatsministerium, das sein Bestehen aus dem Verhalten der Mehrheit des Landtages herleite, eine ganz unmögliche Lösung sei." [2]) Weiterhin wurde im Verfassungsausschuß der Vorschlag [3]) gemacht, dem Staatsrat die Befugnis zur Auflösung des Landtages zu übertragen. Es wurde hervorgehoben, daß der Staatsrat die einzige Instanz sei, „das Steuer des Staates einmal umzulegen", da er außerhalb des Parteibetriebes stehe. Der Staatsrat müsse die an sich dem abgelehnten Staatspräsidenten zustehende Befugnis der Landtagsauflösung erhalten, da das Staatsministerium nicht die geeignete Körperschaft zur Auflösung des Landtages sei. Gegen diesen Vorschlag wandte sich ganz entschieden die Sozialdemokratie. Abgeordneter Hirsch [4]) erklärte, „es genüge vollkommen, wenn der Landtag sich selbst auflösen könne, und wenn vor allem auf Verlangen des Volkes die Auflösung erfolgen müsse." Man befürchtete [5]) auch weiterhin, der Staatsrat würde durch die Auflösungsbefugnis eine Überordnung über den Landtag erhalten. Auch könne der Staatsrat durch fortwährende Auflösung jede Tätigkeit des vom Volke gewählten Parlaments lahmlegen. Man machte dashalb den Vorschlag, daß der Staatsrat zunächst den Volksentscheid herbeiführen solle, sodaß das Volk dann letzten Endes über die Auflösung zu bestimmen habe.

Da man sich aber nicht entschließen konnte, dem Staatsministerium an Stelle des fehlenden Staatspräsidenten das Auflösungsrecht einzuräumen, und auch der Antrag, den Staatsrat mit dem Auflösungsrecht zu betrauen, kein Anklang fand, kam man zu einem eigenartigen Kompromiß,

---

[1]) Vergl. Abg. Heilmann Verfassungsausschuß Sp. 45,
Abg Dr. Lauscher Sp. 55.

[2]) Abg. v. Kries Verfassungsausschuß Sp. 43.

[3]) Abg. v. Kries Verfassungsausschuß Sp. 195.

[4]) Verfassungsausschuß Sp. 195.

[5]) Abg. Meyer Verfassungsausschuß Sp. 196.

daß eine Verlegenheitslösung darstellt. Man einigte sich schließlich dahin, die Auflösung des Landtages durch eigenen Beschluß oder durch den Beschluß eines merkwürdigen „Dreimännerkollegiums", bestehend aus dem Ministerpräsidenten und den Präsidenten des Landtages und des Staatsrates, oder durch Volksentscheid erfolgen zu lassen. Der Volksentscheid kann auch durch Beschluß des Staatsrates herbeigeführt werden. Diese Fassung ging in das Staatsgrundgesetz über.

Im folgenden soll näher dargelegt werden, wie sich die drei Auflösungsmöglichkeiten des Landtages in der politischen Praxis auswirken und welche Bedeutung sie zur Erhaltung des parlamentarischen Systems in der preußischen Verfassung haben.

b) Wie steht es mit der ersten Möglichkeit der Parlamentsauflösung durch eigenen Beschluß des Landtages? —

Art. 14 Abs. 2 Pr. V. verlangt für den eigenen Auflösungsbeschluß des Landtages eine qualifizierte Mehrheit. Ursprünglich war zum Schutze der Minderheit die für die Verfassungsänderungen vorgesehene Mehrheit gefordert worden [1]). Die Mehrheitserfordernisse des Art. 14 Abs. 2 Pr. V. sollen verhindern, daß ein Auflösungsbeschluß durch eine Zufallsmehrheit angenommen oder auch nur abgelehnt werden kann [2]).

Der Selbstauflösung „liegt wohl die Idee zugrunde, daß das Parlament Gelegenheit haben müsse, sein Mandat in die Hände des Volkes zurückzulegen, wenn es sich nicht in Übereinstimmung mit dem Volkswillen befindet oder wenn es seine Aufgaben, vor allem die der Regierungsbildung, nicht erfüllen kann." [3]) Weiterhin soll durch Art. 14 Pr. V. der Legislative die Möglichkeit gegeben werden, im Falle eines Konfliktes mit der Exekutive das Volk selbst als Schiedsrichter anzurufen. Der Legislative soll nicht nur die indirekte Möglichkeit gegeben sein, die Auflösung des Parlaments dadurch zu

---

[1]) Abg. Dr. v. Kries, Verfassungsausschuß Sp. 195.
[2]) Vergl Giese-Volkmann. Kom. Art. 14 Anm. 6 S. 77.
[3]) Koellreuter, das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen, S. 9.

bewirken, daß sie durch Verwerfung von Gesetzen, die für das Volk lebensnotwendig sind, insbesondere durch Verweigerung des Budget, die Exekutive zum Appell an das Volk zwingt, sondern auch direkt soll der Landtag das Volk als Schiedsrichter anrufen können. Dieser Grundgedanke der Selbstauflösung des Parlaments ist durchaus zu billigen. Es ist jedoch dabei zu beachten, daß die Auflösung nicht durch eine neutrale Stelle erfolgt. Der Landtag, der sich durch eigenen Beschluß auflöst, ist in dem Konflikte zwischen Exekutive und Legislative selbst Partei.

Die Institution der Selbstauflösung birgt aber auch Gefahren in sich, die nicht zu unterschätzen sind. Der Landtag wird sich nicht allein im Falle eines Konfliktes mit der Exekutive auflösen, sondern er wird zur Auflösung auch dann schreiten, wenn die augenblickliche Mehrheit glaubt, aus den Wahlen gestärkt hervorzugehen [1]). Falls die Anrufung des Volkes nicht als Schiedsrichter, sondern als Mittel zur Erlangung oder Stärkung der Parlamentsmehrheit erfolgt, dient die Selbstauflösung nicht zur Wahrung des parlamentarischen Systems, sondern zu einer Stärkung des Parlamentsabsolutismus [2]).

Es ist aber nicht ohne weiteres anzunehmen, daß der Landtag nur dann zur Selbstauflösung schreitet, wenn die augenblickliche Mehrheit die Zeit für günstig hält, sich fester in den Sattel zu setzen. Erfordern nämlich die parlamentarischen Kräfteverhältnisse die Auflösung des Landtages und die Befragung des Volkes, weil die Zusammensetzung des Landtages der wahren Meinung des Volkes nicht mehr entspricht, so muß die augenblickliche Mehrheit des Landtages auch der Auflösung zustimmen, da sie sonst befürchten muß, daß ein Stimmungsumschlag in der Wählerschaft durch solch ein ablehnendes Verhalten der Mehrheit des Landtages nur noch verschärft werden würde. Birgt die Selbstauflösung des Parlaments auch erhebliche Gefahren in sich, so sind in ihr durchaus praktische Möglichkeiten enthalten, das Volk in einem Konfliktsfalle zwischen Staatsministerium und Landtag als Schiedsrichter anzurufen.

---

[1]) Preuß. Jasrb. öff Recht Band 10, S. 266.

[2]) Stier-Somlo, die Lehre von der Gewaltenteilung u. die neuen deutschen Verfassungen S. 26.

c) Das Gegenstück zu diesem Selbstauflösungsrecht aber, das selbständige Auflösungsrecht der Regierung, finden wir in der preußischen Verfassung nicht durchgeführt. Art. 14 Pr. V. sieht dagegen die Auflösung des Landtages durch Beschluß eines Ausschusses vor, der aus dem Ministerpräsidenten und aus den Präsidenten des Landtages und des Staatsrates besteht, das sogenannte „Dreimännerkollegium." [1])

Bei der Betrachtung des zweiten Falles der Parlamentsauflösung müssen wir davon ausgehen, daß die Auflösung des Parlaments wiederum ein Appell an das Volk ist, das Schiedsrichteramt in einem Konfliktsfalle zwischen Exekutive und Legislative zu übernehmen. Der Konflikt zwischen Staatsministerium und Landtag wird dann eintreten, wenn die Parteien, die bisher die Regierung gestützt haben, dem Staatsministerium nicht mehr die Gefolgschaft leisten. Die Koalition ist zusammengebrochen oder die augenblicklichen Regierungsparteien drohen, dem Staatsministerium die zugesagte Unterstützung zu kündigen. Das kann in der Weise geschehen, daß der Landtag Gesetze von vitaler Bedeutung abzulehnen droht oder abgelehnt hat, oder daß eine Vertrauensentziehung bevorsteht oder bereits ausgesprochen ist. Eine Regierungspartei kann auch dadurch die Koalition sprengen, daß sie ihre Minister aus dem Kabinett zurückzieht. In diesem Augenblick liegt ein Konflikt zwischen Exekutive und Legislative vor.

Steht die Mehrheit auf dem Standpunkt, daß das Volk in diesem Konflikt als Schiedsrichter angerufen werden soll, dann wird der Landtag sich selbst auflösen. Der Landtag wird keineswegs den Landtagspräsidenten ersuchen, die Auflösung beim Präsidentenausschuß zu beantragen. Dies wäre ein umständliches Verfahren, besonders da ungewiß ist, ob einer der anderen Präsidenten zustimmen wird. Auch ist es fraglich, ob der Landtagspräsident diesem Ersuchen des Landtages nachkommt, denn das Recht des Präsidenten aus Art. 14 Pr. V. ist ein selbständiges Recht [2]) des Präsidenten, welches in der Verfassung verankert ist und nicht dem

[1]) a. A. früher Hatschek, siehe Staatsrecht I. Bd. S. 488. Anm. 1.
[2]) Vogels, Kom. Art. 14 Anm. 41 a C. S. 51.

Landtage zusteht, sodaß der Präsident nicht verpflichtet ist, diesem Ersuchen nachzukommen.

Wenn eine Mehrheit für die Landtagsauflösung durch eigenen Beschluß nicht zu stande kommt, so ist nun die Frage, ob der Landtagspräsident von sich aus beim Dreimännerkollegium die Auflösung beantragen oder einem solchen Antrage zustimmen wird. Um zu dieser Frage Stellung zu nehmen, müssen wir kurz das Amt des Landtagspräsidenten kennzeichnen. Die Stellung des Präsidenten baut sich auf der Abgeordneteneigenschaft auf. Die Wahl zum Präsidenten setzt nämlich die Eigenschaft als Abgeordneter voraus, weder in der Verfassung noch in der Geschäftsordnung ist hierüber eine besondere Bestimmung enthalten. Es ist jedoch selbstverständlich, daß Präsident nur ein Mitglied des Landtages werden kann. Der Präsident wird vom Landtage gewählt. Dem Vertrauen des Landtages verdankt er seine Stellung. Auf diesem Vertrauen ist sein Amt aufgebaut. Der Präsident ist in erster Linie Vorsitzender einer Versammlung — des Landtages. Dieser Vertrauensposten ist ihm von der Landtagsmehrheit übertragen worden. Erfahrungsgemäß stellt die stärkste Partei im Landtage den Präsidenten. Als Vorsitzender und Repräsentant des Landtages ist der Präsident ein autonomes Organ des Landtages. Der Präsident vertritt jedoch nicht nur den Landtag als solchen, sondern auch den Staat selbst; insbesondere, wenn er auf Grund des Art. 20 Pr. V. tätig wird. Er ist also insoweit auch Staatsorgan [1]).

Da das Amt des Landtagspräsidenten vom Vertrauen des Landtages getragen ist, wird der Präsident nicht von sich aus in einem Konflikt zwischen Staatsministerium und Landtag eingreifen, es sei denn, daß er den Landtag hinter sich hat. Dem Präsidenten werden allein Prestigegründe abhalten, an der überragenden Stellung des Landtages zu rütteln. Da der Landtagspräsident in der Praxis der stärksten Partei des Landtages entnommen ist, so wird er einer Auflösung dann nicht zustimmen, wenn seine Partei, und das ist die stärkste, gegen eine Auflösung ist. Wenn auch die Partei des Präsidenten für die Auflösung des Landtages

[1]) Waldecker, Komm. Art. 20 Anm 5 S. 88, Giese-Volkmann Kom Art 20 Anm. 7—9 S. 86 ff.

ist, so wird er doch nicht der Auflösung zustimmen können, denn er hat auf die anderen großen Parteien, die ihn in den Sattel gehoben haben, Rücksicht zu nehmen. Sind diese gegen eine Auflösung, so wird auch der Landtagspräsident dem Auflösungsantrage nicht zustimmen, da er der Vertrauensmann der Versammlung, des Landtages, ist. Er wird daher nicht wagen, an dem Bestehen des Landtages in dieser Weise zu rütteln, ohne das Vertrauen der Parteien zu verlieren, die ihn in sein Amt berufen haben. Aus diesen Gründen heraus ist es unwahrscheinlich, daß der Landtagspräsident gegen den Willen der Landtagsmehrheit eine Auflösung beantragen oder einem solchen Antrage zustimmen wird. Aus den gleichen Gründen wird der Landtagspräsident einem Ersuchen des Landtages, die Auflösung beim Präsidentenausschuß zu beantragen, nachkommen müssen, wenn er auch rechtlich dazu nicht verpflichtet ist [1]. Dies wird sich in der Praxis jedoch nicht ereignen, weil der Landtag viel schneller zum Ziele kommt, wenn er die Auflösung selbst beschließt, als wenn er den Landtagspräsidenten durch Beschluß beauftragt, sich mit dem Ministerpräsidenten und Staatspräsidenten in Verbindung zu setzen, um einen Auflösungsbeschluß durch das Dreimännerkollegium herbeizuführen.

Schließlich bleibt noch zu untersuchen, ob der Staatsratspräsident einen Auflösungsantrag bei dem Präsidentenausschuß beantragen oder einem solchen zustimmen wird. Der Staatsratspräsident wird ebensowenig wie der Landtagspräsident einen Auflösungsantrag stellen, noch einem solchen zustimmen. Dies ergibt sich aus der Stellung des Staatsratspräsidenten und aus der parteipolitischen Konstellation des Staatsrats. Die Mitglieder des Staatsrats werden von den Provinziallandtagen gewählt. Bei der Wahl des Provinziallandtages marschieren im Wahlkampf wiederum dieselben Parteien wie bei der Wahl zum Landtage auf. Im Provinziallandtage, Staatsrat und Landtag sehen wir daher die gleichen großen Parteien. Im Staatsrat haben wir daher fast die ähnlichen Parteiverhältnisse wie im Landtage. Auch im Staatsrat sind die politischen Parteien ausschlaggebend. Dieselben Parteien, die im Landtage die Mehrheit

---

[1]) Vergl. S. 18 unten

bilden, sind auch im Staatsrate bestimmend, denn es herrschen dort erfahrungsgemäß dieselben Mehrheitsverhältnisse wie im Landtage. Das Bild der politischen Parteien ist im Landtage wie im Staatsrate das gleiche. Der Staatsratspräsident wird erfahrungsgemäß den politischen Parteien entnommen, die im Landtage die Mehrheit bilden. Die preußische Praxis zeigt nämlich, daß den Staatsratspräsidenten nicht die stärkste Partei stellt, wie das im Landtage der Fall ist, sondern eine der Parteien, die im Landtage in der Regierungskoalition zusammengeschlossen sind [1]). Von dem Vertrauen der Parteien ist auch die Stellung des Staatsratspräsidenten [2]) abhängig. Er ist der Vorsitzende einer Versammlung — des Staatsrates. Der Staatsratspräsident wird auf jeden Fall für eine Auflösung dann nicht zu haben sein, wenn die Parteien, die die Mehrheit im Staatsrat bilden, gegen eine Auflösung sind. In dem Augenblick, in dem er gegen die Mehrheitsparteien ankämpft, ist seine Stelle untergraben, da diese sich auf dem Vertrauen dieser Parteien aufbaut. Die Vertreter einer Partei haben über die Auflösung des Landtages dieselbe Meinung, mögen sie im Staatsrat oder im Landtage sitzen. Ist daher der Landtag nicht bereit, sich selbst aufzulösen, so werden die maßgebenden Parteien im Staatsrate, und das sind die Mehrheitsparteien des Landtages, für eine Auflösung des Landtages nicht eintreten. Auf die Ansicht der Mehrheitsparteien des Staatsrates hat der Staatsratspräsident Rücksicht zu nehmen, damit seine Stellung nicht erschüttert wird. Hier gilt dasselbe, was für den Landtagspräsidenten gilt. Mit der Partei, aus der der Staatsratspräsident hervorgegangen ist, wird er sich nicht in Widerspruch setzen. Ist seine Partei gegen eine Auflösung, so wird auch der Staatsratspräsident dagegen sein. Ebenso wie der Landtagspräsident auf die anderen großen Parteien Rücksicht zu nehmen hat, so wird der Staatsratspräsident bemüht sein, das Vertrauen dieser

---

[1]) Der derzeitige Staatsratspräsident Dr. Adenauer ist Angehöriger der Zentrumspartei, die zusammen mit der sozialdemokratischen und demokratischen Partei im Landtage die Mehrheit bildet

[2]) Die Verfassung spricht vom Vorsitzenden des Staatsrates im Gegensatz zum Präsidenten des Landtags. Die Geschäftsordnung für den Staatsrat redet im Gegensatz hierzu nur vom Präsidenten des Staatsrates. vergl. jedoch Art 14 Abs. 1 Pr. V.

Parteien nicht zu verlieren. Stimmt seine Partei für die Auflösung, aber stimmen die anderen Mehrheitsparteien dagegen, so wird der Staatsratspräsident gegen die Auflösung stimmen müssen, denn seine Stellung ist vom Vertrauen der Mehrheitsparteien getragen. Aus diesen Gründen ist ein Auflösungsantrag oder eine Zustimmung zu einem solchen Antrage von dem Staatsratspräsidenten nicht zu erwarten. Der Ministerpräsident wird derjenige sein, der den Auflösungsantrag beim Präsidentenausschuß stellt, aber auf eine Zustimmung des Landtags- oder Staatsratspräsidenten wird er nicht rechnen können. Das Recht des Ministerpräsidenten, eine „Auflösung des Landtages herbeizuführen, müssen wir somit als bloßes Dekorationsstück auffassen." [1])

Eine Zustimmung des Landtags- und Staatsratspräsidenten zu dem Antrage des Ministerpräsidenten auf Auflösung des Landtages ist wohl dann zu erlangen, wenn alle drei Präsidenten derselben Regierungskoalition angehören. Ist die Regierungskoalition der Ansicht, daß das Volk als Schiedsrichter in einem Konflikt zwischen dem Staatsministerium und dem Landtage angerufen werden soll, und erhofft sie durch die Neuwahlen eine Stärkung der Regierung, dann wird der Landtag durch den Präsidentenausschuß aufgelöst werden, da die Präsidenten dieser Koalition angehören. Diese Auflösung wird aber nur dann praktisch werden, wenn die Zeit zur Auflösung drängt und der Landtag vertagt ist. Ist der Landtag nämlich versammelt, dann wird er sich durch eigenen Beschluß auflösen. Die Auflösung durch den Präsidentenausschuß wird weiterhin auch dann erfolgen, wenn die Präsidenten derselben Partei angehören.

Die Landtagsauflösung durch das Dreimännerkollegium stellt eine Verlegenheitslösung dar, die durch das Fehlen eines Staatspräsidenten bedingt ist. Der Präsidentenausschuß ist nicht das unabhängige, selbständige Auflösungsorgan, das als Sicherheitsventil gegen den Parlamentsabsolutismus ge-

---

[1]) Hoffmann, E. H. Archiv öf. Recht Band 46, S. 283; vergl. auch Koellreuter, das parlamentarische Systen S. 12, Anm. 1; Preuß. Jahrb. öff. Recht Band 10, S. 266; Stier-Somlo, die Gewaltenteilung S. 26. Vogels, Kom. Art. 14 Anm. 4,1 S. 51

dacht ist. Die Anrufung des Volkes erfolgt hier nicht von neutraler Stelle aus. Sämtliche Mitglieder des Auflösungsausschusses sind im hohen Maße an der Auflösung interessiert. Der Ministerpräsident ist in dem Konflikte zwischen Exekutive und Legislative selbst Partei, da er die Interessen des Staatsministeriums vertritt. Der Landtags- und Staatsratspräsident sind von den großen Parteien abhängig, da sie diesen ihre Berufung in das Präsidentenamt verdanken. Ihre Beschlußfassung wird immer von den Interessen der großen Parteien beeinflußt sein [1]). Aus diesen Gründen ist zu folgern, daß die Auflösung durch den Präsidentenausschuß kaum jemals praktische Bedeutung erlangen dürfte.

d) Nunmehr bleibt noch die dritte Möglichkeit der Parlamentsauflösung, nämlich die Landtagsauflösung durch Volksentscheid. Bei der Betrachtung dieser dritten Auflösungsmöglichkeit, ist von den Grundgedanken der preußischen Verfassung auszugehen. Indem Art. 2 Pr. V. die Gesamtheit des Volkes als Träger der Staatsgewalt bezeichnet, wird das demokratische Prinzip festgelegt, das heißt, die Herrschaft geht von der Gesamtheit der stimmberechtigten [2]) Volksgenossen aus. Da in einem so großen Staate wie Preußen ein Gesamthandeln des Volkes nur schwer oder garnicht durchführbar ist, so erfolgt die Ausübung der Staatsgewalt durch eingesetzte Organe, die den staatlichen Willen bilden und betätigen. Solche Staatsorgane sind das Staatsministerium und der Landtag. (Art. 3 Pr. V.).

Ist zwischen diesen beiden Organen ein Konflikt ausgebrochen, so wird das Volk durch die dritte Möglichkeit der Landtagsauflösung selbst in die Lage versetzt, seinen Willen unmittelbar in dem Konflikt zur Geltung zu bringen. Das Volk greift durch Volksbegehren und Volksentscheid in den Konflikt ein und übernimmt somit das Schiedsrichteramt, wenn es ihm nicht von einem der beiden Streitteile übertragen worden ist. Das Volk schafft sich hierdurch die Möglichkeit, seine Geschicke selbst in die Hand zu nehmen. Das Volk greift in den Streit ein, indem es nach vorausgegangenem Volksbegehren den Landtag durch Volksentscheid

---

[1]) vergl. Stier-Somlo, die Gewaltenteilung S. 26.

[2]) Helfritz, Staatsrecht S. 77, Venator, Volksentscheid und Volksbegehren im Reich und in den Ländern, Archiv öff. Recht Band 43 S. 40

auflöst. Der eigentliche Schiedsspruch wird durch die Neuwahlen des Landtages ausgelöst.

Das Volksbegehren auf Landtagsauflösung ist nach Art. 6 Abs. 2 Pr. V. an das Staatsministerium zu richten. Das Verfahren im einzelnen regelt das „Gesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheiden“ vom 8. Januar 1926 (G. S. S. 21) und die Landesabstimmungsordnung vom 23. Januar 1926. Für das Volksbegehren führt das Gesetz ein besonderes Vorverfahren, ein Zulassungsverfahren, ein, um zu vermeiden, daß unzulässige und gänzlich aussichtslose Volksbegehren eingeleitet werden. Wenn dem Antrag auf Listenauslegung vom Minister des Innern stattgegeben ist, dann erfolgt das Volksbegehren durch Eintragung in die Listen, die von den Gemeindebehörden nach erfolgter Zulassung auszulegen sind. Der Antrag, der die Zulassung der Listenauslegung nachsucht, bedarf bei dem Volksbegehren auf Landtagsauflösung mindestens die Unterschrift von 20 000 Stimmberechtigten. Stellt der Vorstand einer Vereinigung den Antrag, und macht er glaubhaft, daß ihn 100 000 stimmberechtigte Mitglieder unterstützen, dann kann von der Beibringung der Unterschriften Abstand genommen werden. Gegen die Ablehnung der Zulassung ist die Beschwerde an den Staatsgerichtshof gegeben. Wird dem Antrag stattgegeben, so wird die Zulassung der Listenauslegung im Staatsanzeiger veröffentlicht. Wenn die Eintragungen erfolgt sind, und die Eintragungsfrist abgelaufen ist, dann sind die Eintragungslisten dem Landeswahlleiter zur Weitergabe an das Staatsministerium einzureichen (§ 13 Abs. 3). Hat der Landeswahlausschuß die Gesamtsumme der gültigen Stimmen festgestellt, dann prüft das Staatsministerium, ob das Volksbegehren rechtswirksam zustande gekommen ist. Die Prüfung bei einem Antrag auf Landtagsauflösung besteht in der Untersuchung, ob ein Fünftel der Stimmberechtigten das Volksbegehren gewollt haben (Art. 6 Abs. 2 Pr. V.). Bejaht das Staatsministerium die Rechtswirksamkeit des Volksbegehrens, dann teilt es diese Feststellung dem Präsidenten des Staatsrates mit und unterbreitet das Volksbegehren unter Darlegung seiner Stellungnahme unverzüglich dem Landtage [1]), durch dessen Beschluß

[1]) § 15 des Gesetzes vom 8. Januar 1926, Art. 6 Abs. II Satz 1 Pr. V.

gegebenenfalls die Herbeiführung des Volksentscheides sich erübrigt (Art. 6 Abs. 5 Pr. V.).

Das Staatsministerium hat einen Monat nach Unterbreitung dieses Volksbegehrens an den Landtag einen Volksentscheid herbeizuführen, wenn binnen dieser Frist der Landtag sich nicht aufgelöst hat, oder der gemäß Art. 14 Abs. 1 Pr. V. vorgesehene Präsidentenausschuß die Auflösung nicht verfügt hat (§ 17 Ziff. 1). Das gleiche gilt, wenn ein Beschluß des Staatsrates auf Herbeiführung zur Auflösung des Landtages ergangen ist (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 Pr. V.), jedoch innerhalb eines Monats der Landtag weder durch eigenen Beschluß noch durch Beschluß des Präsidentenausschusses aufgelöst worden ist (§ 17 Ziff. 2).

Bei einem Volksbegehren im Sinne des § 17 Ziff. 1 entscheidet das Staatsministerium, ob der Landtag dem Volksbegehren entsprochen hat (§ 18 Abs. 1). Stellt das Staatsministerium fest, daß dem Volksbegehren nicht entsprochen ist, so bestimmt es — auch in dem Falle des § 17 Ziff. 2 und 3 — den Abstimmungstag und veröffentlicht ihn sowie den Gegenstand des Volksentscheides und den Aufdruck des Stimmzettels im Staatsanzeiger. Die Stimmzettel werden amtlich hergestellt. Die Stimme lautet nur auf „Ja" oder „Nein"; Zusätze sind ungültig. Die Abstimmung wird in der gleichen Weise wie eine Volkswahl durchgeführt. Das Gesamtergebnis der Abstimmung wird vom Landeswahlausschuß festgestellt. Das Wahlprüfungsgericht beim Landtage prüft endgültig das Abstimmungsergebnis. Dieses wird im Staatsanzeiger veröffentlicht. Die Auflösung des Landtages gilt mit der Veröffentlichung des Abstimmungsergebnisses als erfolgt (§ 25 Abs. 2).

Daß die Landtagsauflösung durch das Volk tatsächlich praktisch werden wird, erscheint äußerst zweifelhaft, denn die Durchführung dieser dritten Möglichkeit der Landtagsauflösung ist ein äußerst umständliches Verfahren [1]) und verursacht große Kosten. Weiterhin wird durch die Durchführung des Verfahrens eine lebhafte immer wieder durch die Propaganda der Parteien angefachte und unterhaltende Beunruhigung hineingetragen werden, die für das Staats-

[1]) Vergl. Abg. v. Kries, Verfassungsausschuß Sp. 195, Preuß. Jahrb öff. Recht Band 10 S. 260. Stier-Somlo, Gewaltenteilung S. 26.

und Wirtschaftsleben abträglich ist. Der Kampf der Parteien beginnt mit der Durchführung des Volksbegehrens. Liegt ein rechtswirksam zustande gekommenes Volksbegehren vor, und hat der Landtag seine Selbstauflösung nicht beschlossen, dann nehmen die Parteien den Kampf wieder auf. Jetzt gilt es nämlich den Kampf für oder gegen den Volksentscheid zu führen. Die Wählerschaft muß zum zweiten Male an die Wahlurne treten, indem sie mit „Ja" oder „Nein" für die Landtagsauflösung stimmt. Ist der Landtag rechtswirksam durch Volksentscheid aufgelöst worden, dann entbrennt erneut der Kampf der Parteien. Der Landtag muß neugewählt werden. Zum dritten Male treten die Wählermassen an die Wahlurne und üben somit ihr Schiedsrichteramt aus, das ihnen die Verfassung übertragen hat. Die Parteien werden den Kampf in seinen 3 Phasen nur unter großen finanziellen Opfern führen können. Es erscheint zweifelhaft, ob eine Partei überhaupt die Geldmittel aufbringen kann, die zur erfolgreichen Durchführung der Landtagsauflösung durch Volksentscheid verbunden mit der Neuwahl des Landtages notwendig sind. Durch die ständigen Wahlen wird auf die Dauer die Wählerschaft müde und abgestumpft. Es tritt eine Wahlmüdigkeit ein, sodaß die Wählerschaft nicht ihre höchste Pflicht erfüllt, durch die Wahlen eine notwendige Basis für die Regierung zu schaffen. Durch diesen dreifachen Wahlgang ist weiter zu erwarten, daß die Wählerschaft in Zukunft überhaupt nicht mehr zu einer Wahl geht, und somit auf ihren maßgebenden Einfluß bei der Bildung des Staatswillens verzichtet. Dies ist besonders zu befürchten, da bei unserem Regierungssystem, das vor allem das Zustandekommen stabiler Regierungen erschwert, öfters Neuwahlen notwendig sind. „Man unterschätze die Gefahr, die in der wachsenden Wahlmüdigkeit für den Parlamentarismus und für die Demokratie liegen, nicht." [1]) Zwar sieht die Verfassung auch vor, daß der Volksentscheid durch einen Beschluß des Staatsrates herbeigeführt werden kann; das Volksbegehren fällt hier fort. Daß der Staatsrat diesen Beschluß fassen wird, ist nicht zu erwarten. Wir sahen oben nämlich, daß im Staatsrat und Landtag dieselben Parteien vertreten

---

[1]) Koellreuter, der deutsche Staat als Bundesstaat und Parteienstaat, S. 24.

sind. Wenn die Mehrheitsparteien des Landtages für eine Selbstauflösung nicht zu haben sind, dann wird auch ein Beschluß des Staatsrats auf Auflösung des Landtages durch Volksentscheid nicht zu stande kommen. Die Parteien haben im Landtag sowie im Staatsrat die gleichen politischen Ziele [1]). Sind die Mehrheitsparteien des Landtages die auch im Staatsrate die Mehrheit bilden, für eine Auflösung des Landtages, dann werden sie einen Beschluß auf Selbstauflösung herbeiführen, sodaß der Staatsrat wahrscheinlich einen Beschluß auf Auflösung des Landtages durch Volksentscheid niemals fassen wird.

Aus dem oben geschilderten parlamentarischen System geht hervor, daß ein Gleichgewicht zwischen Landtag und Staatsministerium nach der preußischen Verfassung nicht vorhanden ist. Auf Grund des Art. 57 Pr. V. ergibt sich eine starke Abhängigkeit des Staatsministeriums vom Landtage. Die Regierung ist trotz der Verantwortlichkeit dem Parlamente gegenüber nicht so gestärkt, daß man von einem Gleichgewicht zwischen den beiden Gewalten sprechen kann. Der Gesetzgeber hat in Preußen zwar den Versuch unternommen, das Staatsministerium zu stärken, indem man den Präsidentenausschuß schuf, aber dieser ist kein Machtmittel, um mit Erfolg gegen das Übergewicht des Parlaments ankämpfen zu können, da wir sahen, daß der Ministerpräsident nur in den seltensten Fällen die Zustimmung eines der anderen Präsidenten zu einem Auflösungsbeschluß erlangen wird. In einem Konflikt zwischen Landtag und Staatsministerium steht dem Staatsministerium kein Appell an das Volk zu. Von dem wahren Parlamentarismus kann daher in der preußischen Verfassung nicht die Rede sein, denn es besteht kein Gleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative, das die parlamentarische Regierung in ihrer wahren Form kennzeichnet.

Es könnte den Anschein haben, als ob der Gesetzgeber in Preußen den Typus des unechten Parlamentarismus Frankreichs übernommen habe, da die Exekutive sich in Abhängigkeit von der Legislative befindet. Die Exekutive kann nämlich nicht in einem Konfliktsfalle mit der Legislative das Volk als Schiedsrichter anrufen, da die Auflösung durch den

---

[1]) Vergl. S. 21

Präsidentenausschuß nicht praktisch werden wird. Das französische System ist aber deshalb in der Verfassung nicht verwirklicht, weil die preußische Verfassung keinen Staatspräsidenten kennt, der die Kabinettsbildung in die Wege zu leiten hat. Der Staatspräsident in Frankreich ist nämlich derjenige, der die Initiative bei der Kabinettsbildung ergreift. Die preußische Verfassung kennt auch Bestandteile des schweizerischen Verfassungsrechts: Volksbegehren und Volksentscheid. Auf diese Rechtsinstitute ist nicht näher einzugehen, da hier nur das parlamentarische System der preußischen Verfassung dargestellt werden soll.

III.

Die Organstellung des preußischen Staatsministeriums.

1. Bei der Bildung des preußischen Staatsministeriums sind zwei Phasen zu unterscheiden:

a) die Wahl des Ministerpräsidenten,

b) die Ernennung der übrigen Staatsminister durch den neugewählten Ministerpräsidenten.

Erst wenn diese beiden Bedingungen erfüllt sind, ist das preußische Staatsministerium gebildet (Art. 44 Pr. V.). Nach Art. 45 Satz 1 Pr. V. wählt der Landtag den Ministerpräsidenten ohne Aussprache.

Um die Ministerernennungsbefugnis kam es im Verfassungsausschuß zu langen Auseinandersetzungen, da man in Preußen die Schaffung eines Staatspräsidenten abgelehnt hatte. Nach § 3 des Gesetzes zur vorläufigen Ordnung der Staatsgewalt in Preußen hatte der Präsident der verfassunggebenden Landesversammlung die Staatsregierung zu berufen. Dieser Regelung folgte der Regierungsentwurf in § 26. In der ersten Lesung des Unterausschusses [1]) über den Regierungsentwurf wurde der Vorschlag gemacht, den Staatsratspräsidenten zur Regierungsbildung zu bestimmen. Ein anderer Vorschlag ging dahin [2]), die Berufung des Minister-

---

[1]) Verfassungsausschuß Antrag Nr. 2 Sp. 133.

[2]) Abg. Meyer, (Frankfurt) Vefassungsausschuß Sp. 134.

präsidenten dem Landtagspräsidenten zu belassen, aber die Stellung des Landtagspräsidenten der Stellung anzunähern, die der Sprecher im englischen Unterhause hat. Zur Kennzeichnung der Stellung des Sprechers wurden folgende Gesichtspunkte angeführt:

a) „daß er formell keiner Fraktion angehöre,
b) daß er sich nicht an den Abstimmungen beteilige, wodurch seine Unparteilichkeit erhöht werde,
c) daß man ihn nicht nach Maßgabe der jeweiligen Zusammensetzung des Hauses wähle, sondern ihn auch bei Veränderungen in der Zusammensetzung des Hauses — selbst wenn er der Minderheit angehöre — beibehalte, um darzutun, daß nur seine persönliche Eignung ausschlaggebend sei."

Der Vertreter der Regierung [1]) machte noch einen dritten Vorschlag, indem er empfahl, einen aus drei oder vier Mitgliedern des Landtages und des Staatsrates zusammengesetzten Ausschuß zu wählen und ihn als Obmann dem Präsidenten des Landtages vorzusetzen. Demgegenüber wollte die deutsche Volkspartei [2]) das Ministerernennungsrecht wenn schon nicht einem Staatspräsidenten, so einem unpolitischen hohen Staatsbeamten, etwa dem Präsidenten der Oberrechnungskammer oder des Oberverwaltungsgerichts überwiesen wissen. Gegen den Vorschlag des Regierungsvertreters und der deutschen Volkspartei wandte sich der Abgeordnete Dr. Preuß [3]). Er erklärte, der Präsident der Oberrechnungskammer oder des Oberverwaltungsgerichts sei zur Erfüllung dieser politischen Aufgaben äußerst ungeeignet. Auch den Vorschlag des Regierungsvertreters wies er zurück, indem er ausführte, „dem Landtagspräsidenten ein beschließendes Kollegium an die Seite zu geben, führe auch nicht zu dem erstrebten Ziel; denn gerade in schwierigen Situationen würden sich die Beisitzer von beiden Seiten hemmen, und es würde doch nur der Stichentscheid des Landtagspräsidenten übrig bleiben." Abgeordneter Dr. Preuß trat für die Uebernahme der Regierungsbildung durch den Staatsratspräsidenten ein. Die Ministerernennung dem Staatsratspräsidenten zu

---

[1]) Staatssekretär Dr. Freund, Verfassungsausschuß Sp. 135
[2]) Abg. Dr. Leidig, Verfassungsausschuß Sp. 135/36.
[3]) Abg. Dr. Preuß. Verfassungsausschuß Sp. 136.

übertragen, fand auch Widerspruch [1]), da er ebensowenig Objektivität wie der Präsident der Landesversammlung besitze. Daß der Staatsratspräsident ein vom Parteibetriebe entrückter Mann sei, wurde bestritten [2]). Jeder Staatsratspräsident werde wie der Landtagspräsident einer Partei angehören.

In der ersten Lesung wurde § 25/26 der Regierungsvorlage angenommen. In der zweiten Lesung wurde der Antrag [3]) gestellt, den § 26 wie folgt zu fassen: „Der Landtag wählt ohne Aussprache den Ministerpräsidenten. Der Ministerpräsident ernennt die übrigen Minister." Der Antrag wurde angenommen, ebenso auch ohne Diskussion in der Lesung des Verfassungsausschusses [4]). Diese Lösung des Verfassungsausschusses ging auch auf Artikel 45 der neuen Verfassung über.

2. Da der Landtag gemäß der Verfassung das Recht hat, den Ministerpräsidenten zu wählen, so wird durch die Berufung seiner Vertrauensperson die Bildung des Staatsministeriums im stärksten Maße bestimmt. Weiterhin kommt durch Art. 57 Pr. V. die parlamentarische Regierungsweise zum Ausdruck, die wie wir oben sahen, ihre Bedeutung darin findet, daß die einzelnen Staatsminister und auch das Staatsministerium zur Amtsführung des Vertrauens des Landtages bedürfen. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich eine Abhängigkeit des Staatsministeriums vom Landtage. Als ein geeignetes Machtmittel, die Wirkung dieser Abhängigkeit abzuschwächen oder gar aufzuheben, könnte das Recht zur Auflösung des Parlaments durch das Staatsministerium angesehen werden. Dieses wirksamste Mittel besteht in der preußischen Verfassung nicht. Die Verlegenheitslösung, die Auflösung des Landtages durch den Präsidentenausschuß ist, wie wir oben sahen, in der politischen Praxis nicht brauchbar. Es fragt sich, wie weit diese Abhängigkeit reicht. Im folgenden soll die Frage, ob das Staatsministerium ein Vollzugsausschuß des Parlaments ist, der in allen Einzelheiten nach dessen Weisungen handeln

[1]) Abg. Heimann (Charlottenburg), Verfassungsausschuß Sp. 137.
[2]) Abg. Meyer (Frankfurt) Verfassungsausschuß Sp. 131.
[3]) Antrag Nr. 84 Verfassungsausschuß Sp. 270.
[4]) Verfassungsausschuß Sp. 312, Abschn. IV.

muß, oder ob es in seiner Tätigkeit eine gewisse Selbständigkeit besitzt, eine erschöpfende Antwort finden. Es soll untersucht werden, ob das Staatsministerium ein mittelbares Organ, ein Vollzugsausschuß des Landtages ist, oder ob es ein unmittelbares Organ ist, das seine Rechtsstellung und den Umfang seiner amtlichen Tätigkeit aus der Verfassung schöpft. Von der rechtlichen Stellung des Staatsministeriums hängt nämlich die Beantwortung unser vorliegenden Frage ab.

Die preußische Verfassung enthält keine Bestimmung darüber, ob die Regierung bei Neuwahl des Landtages zurücktreten muß [1]). Die Frage beschäftigte den im Dezember 1924 gewählten Landtag. Es haben sich verschiedene Meinungen über diese Frage gebildet.

Für die Behauptung, daß die Amtsdauer der Regierung unabhängig von der Wahlperiode des Landtages sei, werden folgende Gründe vorgebracht:

a) Bei der Entstehung der preußischen Verfassung wurde unter anderem in Vorschlag gebracht, die Ernennung der Minister durch den Staatsratspräsidenten oder Landtagspräsidenten vornehmen zu lassen [2]). Hieran anschließend wird geltend gemacht [3]), daß in diesem Falle niemals der Gedanke aufgetaucht wäre, im Falle des Ausscheidens dieser Präsidenten eine neue Regierungsbildung vorzunehmen. — Die Regierung ist in ihrer Existenz vom Vertrauen des Landtages abhängig. Dabei ist es gleichgültig, von welchem Organ das Staatsministerium in sein Amt berufen wird. Aus diesem Grunde kann ein Ausscheiden eines der genannten Präsidenten aus dem Amte nicht mit dem Ende des Landtages verglichen werden.

b) Bei den Verfassungsberatungen wurde empfohlen [4]), eine Bestimmung aufzunehmen, die vorschreibe, daß eine Neuwahl des Ministerpräsidenten und eine Neubildung des Staatsministeriums nach jeder Neuwahl

---

[1]) Jedoch Hessen Art. 37 Abs. II, Sachsen Art. 26 Abs. III, Württenberg § 27, Abs III.

[2]) Vergl. S. 28 u. 29

[3]) Gutachten des pr. Justizministers zu Art. 45 Pr. V. Jur. Rundschau Jahrg. 1 1925 Sp. 123.

[4]) Abg. Hirsch, Verfassungsausschuß Sp. 65.

des Landtages zu erfolgen habe. Auf diese Anregung wurde jedoch nicht eingegangen. Aus der Nichtaufnahme dieser Bestimmung ist gefolgert worden, daß eine Höchstamtszeit des Ministerpräsidenten vom Gesetzgeber nicht gewollt war, und somit keine Verpflichtung des Ministerpräsidenten zum Rücktritt bestehe [1]). — Hiergegen ist einzuwenden, daß für die Auslegung der Verfassung nicht der Wille des Gesetzgebers maßgebend ist, sondern der Geist und Zweck der Verfassung. Ferner kann der Gesetzgeber diese Frage lediglich vergessen haben, wie es bei dem nichtaufgenommenen Stichentscheid des Ministerpräsidenten der Fall ist.

c) Unter Berufung auf den Wortlaut der Verfassung wird behauptet, das Fehlen einer entsprechenden Bestimmung spreche dafür, daß die Regierung bei einer Neuwahl des Landtages nicht zurückzutreten brauche [2]). — Dieser Grund ist nicht überzeugend, denn mit dem gleichen Rechte kann auch das Gegenteil gefolgert werden. „Aus dem Wortlaut des Art. 45 Pr. V. läßt sich m. E. weder für noch gegen die eine oder andere Ansicht etwas ableiten.“ [3])

d) Es wurde auch darauf hingewiesen, daß der Satz, mit jeder Neuwahl des Landtages müsse das Staatsministerium zurücktreten, sich auch nicht aus allgemeinen Grundsätzen des Verfassungs- und sonstigen Staatsrechts ergebe [4]). — Das ist richtig. Das Recht kennt keinen allgemeinen Grundsatz, daß mit dem Fortfall eines wählenden Organes auch das gewählte Organ wegfallen oder zurücktreten müsse. Beabsichtigt der Gesetzgeber eine solche Regelung, dann ist sie im Gesetz ausdrücklich festgelegt. Eine solche Regelung enthält z. B. § 4 des R. G. über den Staatsgerichtshof vom 9. Juli 1921 (R. G. Bl. S. 905). Hier ist bestimmt, daß nach dem Zusammentreten des neuen Reichstages die 10 Beisitzer und ihre Stellvertreter neuzuwählen sind. Eine entsprechende gesetzliche Bestimmung enthält das preußische Gesetz über die vorläufige Regelung der Gemeinde-

---

1) Loening, Pr. Verwaltungsblatt Band 46, S. 191.
2) Lukas, Jur. Rundschau Jahrg. 1 1925, Sp. 317.
3) Koellreuter, D. J. Z. 1925, Sp. 243.
4) Gutachten, a. a. O. Sp. 124.

wahlen vom 9. April 1923, in der Fassung vom 12. Februar 1924 (G. S. S. 99). § 9 dieses Gesetzes bestimmt, daß mit der Wahlzeit der Gemeindevertretung auch die Wahlzeit der im Amte befindlichen unbesoldeten Magistratsmitglieder, Gemeindevorsteher und Schöffen endigt. Auch der preußische Gesetzgeber kennt nicht den allgemeinen Grundsatz, daß der Fortfall des bestellenden Organs den weiteren Verbleib des bestellten beeinflußt, denn Art. 33 Abs. 3 und 4 Pr. V. regelt ausdrücklich die Dauer des Amtes der Staatsratsmitglieder. Nach dieser Vorschrift sollen die Staatsratsmitglieder ihr Amt grundsätzlich nicht länger behalten als die Provinziallandtage, die sie gewählt haben. Deshalb findet unmittelbar nach der Wahl der Provinziallandtage die Neuwahl der Mitglieder des Staatsrats statt. Man wird daher sagen müssen, daß dort, wo eine gesetzliche Bestimmung über die Dauer des Amtes fehlt, der Wegfall einer Körperschaft, der die Bestellung weiterer Organe obliegt, keinen Einfluß auf das Bestehen der von ihr bestellten weiteren Organe hat.

e) Als weiterer Grund wird Art. 57 Abs. 6 Pr. V. angeführt, denn nach dieser Bestimmung braucht der Ministerpräsident bei der durch ihn herbeigeführten Auflösung des Landtages nicht zurückzutreten. Es wird hieraus gefolgert, daß der Ministerpräsident auch über die Neuwahl des Landtages hinaus noch Ministerpräsident bleibe und es wäre „widersinnig" [1]), wenn man den Ministerpräsidenten zwingen wollte, zurückzutreten, nachdem er die Auflösung durchgeführt habe. — M. E. können sich auch die Gegner dieser Ansicht auf Art. 57 Abs. 6 Pr. V. stützen. Es kann nämlich aus dem Auflösungsrecht ebensogut eine Rücktrittspflicht gefolgert werden. Der Ministerpräsident könnte nämlich unter Umständen mit Hilfe des Staatsratspräsidenten eine Diktatur ausüben, indem er jedes Mißtrauensvotum mit der Auflösung des Landtages beantwortet [2]). Der

---

1) Loening, Preußiches Verw. Blatt Band 46 S. 192,

2) Eine mehımalige Auflösung de= Landtages auf Antrag de= Minister·präsidenten scheint Loening, preuß. Verw. Blatt Band 46 S. 192 für unzulässig zu halten.

parlamentarischen Gepflogenheit wird es allerdings entsprechen, daß ein Staatsministerium dem neugewählten Landtage seine Ämter zur Verfügung stellt, wenn das Wahlergebnis offensichtlich zu Ungunsten der bisherigen Regierung ausgeschlagen ist. Aus Art. 57 Abs. 6 Pr. V. ist rechtlich für die vorliegende Frage nichts gefolgern.

f) Besonders deshalb lehnte man die Rücktrittspflicht des Staatsministeriums bei Neuwahl eines Landtages ab, weil der Landtag jeder Zeit durch Erteilung des Mißtrauensvotums in der Lage sei, das Staatsministerium zum Rücktritt zu zwingen [1]). Koellreuter [2]) folgert dagegen daraus, daß die Wahl der Staatsregierung nur an die einfache Mehrheit geknüpft, während die Fassung eines gültigen Mißtrauensvotums nur mit erschwerten Mehrheiten möglich ist, das Staatsministerium müsse nach der Neuwahl eines Landtages zurücktreten. — Hierzu ist zu sagen, daß der Gesetzgeber deshalb eine größere Mehrheit zur Annahme eines Mißtrauensvotums als zur Regierungsbildung verlangt, um die Stellung der Regierung gegenüber dem Landtage zu stärken und zu festigen. Es soll hierdurch einer Instabilität der Regierung vorgebeugt werden. In dieser Vorschrift liegt keineswegs der Sinn, daß ein Rücktritt schon aus Anlaß der Neuwahl des Landtages erfolgen müsse. Art. 57 Abs. 5 Pr. V. darf nicht zu Ungunsten der Regierung ausgelegt werden.

3. Die Frage, ob einem neugewählten Landtage das bisherige Staatsministerium von Rechts wegen sein Amt zur Verfügung stellen muß, kann nur beantwortet werden, wenn man die Organstellung des Staatsministeriums untersucht. Zu diesem Zwecke ist von dem Aufbau des Staates und seiner Organe auszugehen.

Den folgenden Ausführungen ist die von Otto von Gierke begründete organische oder germanistische Theorie zu Grunde gelegt. Diese Organlehre kann wohl als die herrschende bezeichnet werden [3]). Sie ist jedoch nicht unbestritten.

---

1) Gutachten, a. a. O. Sp. 124.

2) Koellreuter D. J. Z. 1925 Sp. 244.

3) Enneccerus, allgemeiner Teil S. 231.

Es gehört nicht zur Aufgabe, sich mit den Gegnern dieser Organlehre auseinander zu setzen. Die Organlehre baut auf der Gierk'schen Theorie der realen Verbandspersönlichkeit auf [1]). Rechtssubjekt sein heißt, Träger von Rechten und Verbindlichkeiten zu sein. Nicht nur der Einzelmensch ist denkbares Subjekt von Rechten, sondern alles kann Rechte und Verbindlichkeiten tragen, was von der Rechtsordnung zum Rechtssubjekt erklärt wird. So kann z. B. einer Mehrheit von Sachen die Fähigkeit, Träger von Rechten und Verbindlichkeiten zu sein, verliehen werden. Auch einer Zusammenfassung von Menschen kann diese Fähigkeit durch die Rechtsordnung gegeben werden. Die zu einer Verbandsperson zusammengefaßte Personenmehrheit tritt nur durch ihre Mitglieder in Erscheinung. Besteht diese Verbandsperson aus einer geringen Anzahl von Mitgliedern, die sich ohne größere Schwierigkeiten untereinander verständigen können, so kann die Verbandsperson ihren Willen durch die Gesamtheit ihrer Mitglieder bilden und äußern. Bei einer großen Anzahl von Mitgliedern ist jedoch diese Lebenstätigkeit nicht mehr möglich. Einzelne Mitglieder einer großen Zusammenfassung von Menschen als Verbandsperson werden daher mit der Willensbildung betraut. Diese Personen, die durch ihren Willen den Verbandswillen bilden, haben ihn auch zu erklären, zu vollziehen, namens der Verbandsperson zu wollen und zu handeln. Soweit bei dieser Willensbildung- und Handlung nur einzelne, Teile der Verbandsperson, tätig werden, erfüllen diese als deren Organe die gleichen Aufgaben, wie die natürlichen Organe des Menschen, deren er sich zum Ausdruck seines Willens bedient. Die Handlungen der Organe sind eigene der Verbandsperson. Das Organ ist Werkzeug, dessen sich die Verbandsperson bedient, um in Erscheinung zu treten. „Organ einer Verbandsperson ist jede als Teil des Verbandsorganismus gesetzte Person oder Personenmehrheit, die kraft der gemeinheitlichen Lebensordnung berufen ist, eine Funktion des Verbandslebens zu versehen.“ [2])

---

[1]) Helfritz, Staatsrecht S. 41, Helfritz, Vertretung S. 29 ff.

[2]) Von Gierke, Verhandlungen des 28. deutschen Juristentages 1905, Bd. I S. 111.

Hiermit ist der grundlegende Unterschied zwischen Stellvertreter und Organ gegeben. Der Stellvertreter ist eine Mittelsperson, eine selbständige Rechtspersönlichkeit, die neben dem Vertretenen tritt. Das Organ ist ein Teil der Verbandsperson selber, welche durch dieses Organ in Erscheinung tritt. „Das Gemeinwesen besitzt in jedem Organ ein Stück seiner selbst, es deckt sich als wollende und handelnde Persönlichkeit vollkommen mit dem dabei fungierenden Organ." [1]) Die Handlungen der Organe sind rechtlich solche der Verbandsperson. Die Organe verfügen der durch sie in die Erscheinung tretenden Verbandspersönlichkeit gegenüber nicht über Rechte, sondern besitzen nur Fähigkeiten zu juristisch wirksamen Handeln. Ist ihr Handeln bestimmt abgegrenzt, so wird aus der Organschaft die Zuständigkeit. Diese ergibt sich aus der Verfassung der Verbandsperson für jedes einzelne Organ.

Auch der Staat tritt durch die Gesamtheit seiner Mitglieder in Erscheinung, wenn man den Grundsatz anwendet, daß die reale Verbandsperson gleich der Summe ihrer Mitglieder ist. Es gibt also kein vom Volke gesondert bestehendes Rechtssubjekt „Staat." Der Staat und das in ihm geeinte Volk sind vielmehr eine einheitliche Rechtspersönlichkeit. Staat und Volk sind derselbe Begriff [2]). Oben ist dargelegt worden, daß jedes Organ auf die Verfassung der realen Verbandspersönlichkeit sein Bestehen zurückführt. Jedes Staatsorgan findet seine rechtliche Grundlage in der Verfassung des Staates. Es hat seinen Wirkungskreis innerhalb des Staatsorganismus. Das Staatsorgan bildet und betätigt im Rahmen der ihm durch die Verfassung im weiteren Sinne zugewiesenen Aufgaben den Staatswillen.

Die Berufung in die verfassungsmäßig errichtete Organstellung ist aber verschieden und zwar zweifacher Art. Die Organstellung einer Person kann erstens unmittelbar beim Eintritt bestimmter Tatsachen auf Grund eines Rechtssatzes entstehen [3]). Bei der zweiten Art der Berufung ist die Entstehung der Organe von der Ernennung oder Wahl durch

---

[1]) Von Gierke, Genossenschaftstheorie S 625.
[2]) Helfritz, Staatsrecht S 42.
[3]) Helfred, Vertretung S. 55.

bereits im Staate bestehender Organe abhängig. Man spricht im ersteren Falle von unmittelbar, im zweiten Falle von mittelbar berufenen Organen. Unmittelbar berufenes Organ ist zum Beispiel der erbliche Monarch [1]), die Gemeindeversammlung in kleineren Landgemeinden [2]), und schlechthin jede Wählerversammlung, zum Beispiel die zum Reichstag wahlberechtigte deutsche Bürgerschaft, die unmittelbar auf Grund der Reichsverfassung zur Vornahme der Wahl des Reichstages berufen ist. Der Reichstag dagegen, der seine Organstellung durch die Willenshandlung, die Ausübung der Wahl durch die Mehrheit der Wähler erlangt hat, ist mittelbar berufenes Organ. Die Tätigkeit der Wählerversammlung als solche besteht nur aus einem einzigen Willensakt, der Ausübung der Wahl. Sonstige rechtliche Beziehungen entstehen durch die Wahl zwischen der Wählerschaft und dem kreierten Organ nicht. Man bezeichnet daher zutreffend die Wählerschaft als Kreationsorgan und die Wahl als Kreationsakt [3]).

Die unmittelbar und mittelbar berufenen Organe sind wohl zu scheiden von den unmittelbaren und mittelbaren Organen [4]). „Es handelt sich hier, wie Helfritz [5]) sagt, um das Verhältnis, in dem das in seine Stellung eingerückte Organ zur Verbandsperson und zu deren anderen Organen steht. Das unmittelbare Organ ist in seiner Stellung keinem anderen Organ untergeordnet. Es schöpft nicht nur seine Fähigkeit, den Willen der Verbandsperson zu bilden und zu betätigen, unmittelbar aus der Verfassung, sondern es ist auch in seinen Entschließungen durch keine anderen Schranken als die vom objektiven Recht und von der Lebenssphäre der Verbandsperson gesetzten gebunden. Im unmittelbaren

---

1) Vergl. Helfritz, Staatsrecht S. 47.

2) Vergl. Helfritz Vertretung S. 33.

3) Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 499

4) Die Bezeichnung „unmittelbares" und „mittelbares" Organ ist nicht zweckmäßig. Sie gibt die Bedeutung, den Sinn des Wortes nicht wieder. Es wäre daher besser, von „unabhängigen" und „abhängigen" Organen zu sprechen. Durch diese Ausdruckweise wird auch eine Verwechslung mit den „unmittelbaren" und „mittelbaren" Organen vermieden (Vergl hierzu Helfritz, Staatsrecht S 48 Anm 1) Hier ist jedoch die Bezeichnung „unmittelbares" und „mittelbares" Organ beibehalten, da sie in der Wissenschaft gebräuchlich ist.

5) Helfritz, Vertretung S. 34.

Organ kommt also der Wille der Verbandsperson in originärer Weise zur Entstehung, gleichviel, ob es in seine Stellung unmittelbar kraft Rechtsatzes oder auf Grund eines Willensaktes eines anderen Organes eingerückt ist."

„Anders, fährt Helfritz [1]) fort, das unmittelbare Organ. Zwar ist seine Fähigkeit, mit Wirkung für die Verbandsperson zu handeln, letzten Endes ebenfalls in deren Verfassung begründet. Aber die Verfassung ist nicht allein das Ausschlaggebende; es tritt hinzu die Mitbestimmung seitens eines übergeordneten Organs, das der Handlungsfähigkeit des mittelbaren Organs gewisse Schranken auferlegt. Das mittelbare Organ steht also in einem Unterordnungsverhältnis."

Nach Jellinek [2]) äußert sich das Wesen des unmittelbaren Organs rechtlich darin, „daß es niemals der Befehlsgewalt eines anderen Organs derselben Verbandsperson unterstellt sein kann, daß es daher in Beziehung auf den Inhalt seiner Funktionen ganz selbständig gestellt ist." Gierke [3]) dagegen nennt unmittelbares Organ dasjenige, welches nicht bloß einem anderen Organ nicht untergeben, sondern auch nicht verantwortlich sein könne. Der Gierke'sche Begriff des unmittelbaren Organs erscheint zu eng gefaßt. Es ist sehr wohl möglich, daß ein unmittelbares Organ für die Erfüllung seiner Pflichten verantwortlich ist, die sich unmittelbar aus der Verfassung ergeben, wenn eine solche Bestimmung die Verfassung enthält. Durch eine solche Anordnung wird den Willensentschließungen des Organs keine Schranke gesetzt. Nur für die Folgen hat das Organ unter Umständen die in der Verfassung festgesetzte Verantwortung zu tragen. Dagegen ist das Organ nicht für die Ausführung von Befehlen verantwortlich, die ihm ein anderes Organ erteilt hat [4]). So ist auch der deutsche Reichspräsident ein unmittelbares Organ,

1) Helfritz, Vertretung S 34/35

2) Jellinek, Allgem. Staatslehre, S. 502 Nr 2.

3) Gierke, Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft, in Schmollers Jahrbuch Band VII S. 1142.

4) Helfritz, Vertretung S. 36, Anm. vor Anm. 1, Jellinek. Allgem. Staatsrecht, S. 498, Anm. 1. Vergl. weiter Jellinek, System der subjektiven öff Rechte, S. 173. Schanze, die Landesregierung und ihr verfassungsrechtliches Verhälnis zum Landtage, Archiv. öff. Recht Band 42 S. 270.

trotzdem er verantwortlich ist. (Art. 59 R. V.) [1]). Ebenso der Präsident der französischen Republik [2]).

Wenn auch die unmittelbaren Organe entgegen der Gierke'schen Formulierung verantwortlich sein können, so ist es doch zweifelhaft, ob es mit dem Wesen der unmittelbaren Organe vereinbar ist, daß diese einer Kontrolle unterliegen können. Helfritz [3]) sagt, daß der Gemeindevorsteher, der zweifellos ein unmittelbares Organ ist, der Kontrolle der Gemeindevertretung untersteht. Auch Schönborn folgert aus dem Wesen des unmittelbaren Organs, daß es wohl einer Kontrolle unterliegen könne, aber keiner Aufsicht.

Worin liegt der Unterschied zwischen Aufsicht und Kontrolle? — Schönborn [4]) geht davon aus, daß im Sprachgebrauch gesagt werde: „man kann den Gang einer Uhr kontrollieren, aber nicht beaufsichtigen, umgekehrt kann man eine weidende Herde wohl beaufsichtigen, aber nicht kontrollieren." Die beiden Ausdrücke Aufsicht und Kontrolle seien nicht identisch. Er führt aus, daß gegenüber der Tätigkeit eines Gleichgeordneten eine Kontrolle denkbar sei, niemals eine Aufsicht. Die Etymologie des Wortes Kontrolle lasse erkennen, daß zwischen Aufsicht und Kontrolle ein bedeutender Unterschied liege. Kontrolle = contre = róle bedeute, eigentlich Gegenaufzeichnung oder Gegenrechnung, „kontrollieren", dann mit einer Gegenaufzeichnung oder Gegenrechnung in Beziehung setzen, vergleichen. Der kontrollierte Vorgang soll mit einem bestimmten Plan verglichen werden und diesem auch entsprechen, aber mit dem Begriff der Kontrolle sei zunächst nicht die Vorstellung der Möglichkeit eines Eingreifens in den kontrollierten Vorgang verbunden, sondern nur eine Prüfung, ob Plan und Wirklichkeit übereinstimmen oder nicht. Dem Begriff Kontrolle liege die Idee einer zu beschränkenden Willensfreiheit des kontrollierten Subjekts fern.

Eine Definition des Begriffes Kontrolle gibt Schönborn nicht. Er stellt lediglich fest, daß mit dem Begriff der Kon-

---

1) Husen van S. 27 Anm. 1.
2) Redslob a. a. O. S. 110
3) Helfritz, Vertretung S. 34 Anm. vor Anm. 1.
4) Schönborn, das Aufsichtsrecht des Staates im modernen deutschen Staatsrecht, S. 33. ff.

trolle die Vorstellung eines maßgebenden Eingreifens nicht verbunden sei. Die Kontrolle prüfe und stelle fest, ob Plan und Wirklichkeit übereinstimmen. Hiergegen ist einzuwenden, daß ein Feststellen der Übereinstimmung von Plan und Wirklichkeit ohne Bedeutung ist, wenn nicht die Möglichkeit eines zwangsweisen Eingreifens gegeben wäre. Eine solche Kenntnisnahme, auf Grund deren man nicht handelnd eingreifen kann, hätte keinen Anspruch darauf, zum Inhalt einer staatsrechtlichen Befugnis erhoben zu werden [1].

Wenn man auch sagt, ich kontrolliere den Gang einer Uhr, so ist Schönborn entgegen zu halten, daß ich die Uhr nicht deshalb kontrolliere, um festzustellen, ob sie mit anderen Uhren übereinstimmt, sondern ich will mir durch die Kontrolle die Möglichkeit verschaffen, etwa auftretende Mängel zu beseitigen. Der Begriff der Kontrolle und ebenso der der Aufsicht enthält begriffsnotwendig ein Kenntnisnehmen zum Zwecke der Einwirkung. Aber darin ist Schönborn Recht zu geben, daß im Begriff der Kontrolle nicht die Idee der beschränkten Willensfreiheit des kontrollierten Subjekts enthalten ist, und die Kontrolle daher nur bei Gleichgeordneten möglich ist.

Aus dieser Erkenntnis Schönborns können wir folgern, daß die Aufsicht sich im wesentlichen dadurch von der Kontrolle unterscheidet, daß der Beaufsichtigte rechtlich gebunden ist, den Eingriffen und Einwirkungen eines anderen übergeordneten Organs Folge zu leisten, wonach also eine rechtliche Gehorsamspflicht besteht. Anders bei der Kontrolle. Hier steht ein Organ neben dem anderen gleichberechtigt, ohne zur Befolgung der Anordnungen des kontrollierenden Organs verpflichtet zu sein [2].

Auf Grund obiger Ausführungen besteht das Wesen des mittelbaren Organs darin, daß es in seiner Stellung zu keinem anderen Organ in einem Verhältnis der Unterordnung steht. Seine Organstellung ist unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet. Das unmittelbare Organ kann verantwortlich sein, es unterliegt nicht der Aufsicht, sondern nur einer Kontrolle kann es unterliegen.

---

[1] Vergl. hierzu Triepel, die Reichsaufsicht S. 110 ff., der die Ausführungen Schönborns nicht anerkennt.

[2] Vergl. hierzu Husen van, S. 30/31.

Bei den mittelbaren Organen ruht ihre Organstellung nicht unmittelbar auf der Verfassung. Die Verfassung ist nicht das allein Ausschlaggebende. Zwischen Verfassung und mittelbarem Organ treten noch andere Funktionsträger. Diesen sind sie direkt oder indirekt untergeordnet und verantwortlich. Die übergeordneten Organe beschränken das Tätigkeitsfeld des mittelbaren Organs.

4. Wenden wir diese Begriffe auf das preußische Staatsministerium an, so müssen wir feststellen, daß das Staatsministerium ein unmittelbares Organ ist [1]). Seine Organstellung ist in dem Grundgesetz der staatlichen Rechtsordnung, der Verfassung, verankert. Aus dieser leitet es das Recht zur Ausübung seiner Funktionen her. Die Gebiete, auf denen das Staatsministerium den Staatswillen zu verwirklichen hat, sind vornehmlich in Artikel 49 — 55 Pr. V. bestimmt. Kreationsorgan für das Staatsministerium ist der Landtag, allerdings nur insoweit, als er den Ministerpräsidenten zu wählen hat. Aber da durch die Wahl des Ministerpräsidenten erst die Kabinettsbildung ermöglicht und auch erheblich beeinflußt wird, kann der Landtag als das Kreationsorgan des Staatsministeriums schlechthin bezeichnet werden.

Das Staatsministerium ist nicht dem Landtage untergeordnet. Dieser kann keine direkten Anweisungen und Befehle erteilen, nach denen das Staatsministerium und die Staatsminister ihre Funktionen auszuüben hätten. In der parlamentarischen und rechtlichen Verantwortlichkeit, die oben näher dargestellt worden ist, ist keine Einschränkung für die unmittelbare Stellung des Staatsministeriums zu erblicken. — Nach Art. 46 Pr. V. muß der Ministerpräsident dem Landtage die Richtlinien seiner Regierungspolitik darlegen und ist ihm für ihre Innehaltung im Rahmen der Regierungsmaßnahmen verantwortlich; aber auch der einzelne Staatsminister trägt für den von ihm verwalteten Geschäftszweig die Verantwortung gegenüber dem Landtage. Aus dieser Verantwortlichkeit ergibt sich keine Gehorsamspflicht. Es handelt sich hier um kein Übergeordnetenverhältnis. Mit Rechtsbefehlen kann der Landtag nicht in die Politik ein-

---

[1]) Giese-Volkmann, Kom. Art. 7 Anm. 3 S. 62. Waldecker, Kom. Art. 45. Anm. 1 S. 159, Art. 57 Anm. 2 S. 165.

greifen. Der Landtag kann nur die Tätigkeit des Staatsministeriums daraufhin nachprüfen, ob sie dem Wohle des Landes entspricht oder nicht. Anderenfalls, wenn die Regierung tatsächlich dem Parlament untergeordnet wäre und somit dem Staatsministerium rechtsverbindliche Anweisungen erteilen könnte, wäre die Bestimmung über die Verantwortlichkeit sinnlos, da diese sich bei einer Unterordnung von selbst verstünde, denn ein Handeln gegen die Verfassung ist sowieso immer unter Verantwortlichkeit gestellt [1]). Ein Handeln nach seinem Ermessen muß dem Staatsministerium auch auf dem Gebiete der Verwaltung zugestanden werden. Wenn auch Art. 29 Abs. 1 Pr. V. bestimmt, daß der Landtag Grundsätze für die Verwaltung der Staatsangelegenheiten aufstellt, so ist darin noch kein unmittelbarer Eingriff in die Verwaltung zu erblicken. Die Stellung des Landtages ist hier vielmehr eine ähnliche, wie die des Ministerpräsidenten hinsichtlich der Richtlinien der Politik [2]). Der Landtag hat für die Verwaltung nur richtunggebende Beschlüsse zu fassen. Er kann keineswegs vorschreiben, wie ein besonderer einzelner Verwaltungsakt gehandhabt werden soll. Wenn die Verfassung vorschreibt, daß der Landtag die Ausführung dieser Grundsätze überwacht, so handelt es sich hier nur um eine Kontrolle, aber nicht um ein Aufsichtsrecht. Ist der Landtag mit einer Regierungshandlung nicht zufrieden, so steht es ihm frei, die Staatsregierung oder einen einzelnen Staatsminister durch ein Mißtrauensvotum zum Rücktritt zu zwingen. Diese Verantwortlichkeit des Staatsministeriums gegenüber dem Landtage wird rein politisch und parteimäßig geltend gemacht durch Mehrheitsbeschluß über die Vertrauensfrage. Das Recht, die Regierungen durch ein Mißtrauensvotum zum Rücktritt zu zwingen, ist nur ein politisches Druckmittel. Auch die Befugnis des Landtages gemäß Art. 58 Pr. V. [3]) jeden Minister rechtlich zur Verantwortung zu ziehen, begründet kein Unterordnungsverhältnis des Staatsministeriums gegenüber dem Landtage. Dieses Recht ist nicht als Ausfluß eines Überordnungsverhältnisses anzusehen, sondern ist lediglich eine

---

[1]) Schanze, a. a. O. S. 289.
[2]) Vogels, Art. 29 Pr. V. Anm. IV S. 78
[3]) Schanze, a. a. O. S. 276.

Befugnis, die die Verfassung vorsieht und die keinerlei Bindungen zwischen Staatsministerium und Landtag zur Folge hat. Die Regierungstätigkeit des Staatsministeriums selbst und die Freiheit seiner Willensentschließung wird durch die Vorschrift des Art. 58 Pr. V. nicht berührt. So begründet die rechtliche und politische Verantwortlichkeit des Staatsministeriums und der einzelnen Minister kein Unterordnungsverhältnis gegenüber dem Landtage. Die Verantwortlichkeit ist rechtlich nur als Kontrolle aufzufassen [1]).

Es läßt sich nicht in Abrede stellen, daß das Staatsministerium durch das parlamentarische System sich dem Landtage gegenüber in politischer Abhängigkeit befindet. Die Regierung ist jedoch nicht abhängig vom Landtage in ihren Befugnissen und Entschließungen, sondern in ihrer Existenz. In ihrem Bestande ist die Regierung vom Landtage abhängig [2]). Durch diese politische Abhängigkeit vom Landtage wird die Regierung noch nicht zu einem untergeordneten Organ [3]). Sie ist rechtlich nicht zum Gehorsam verpflichtet. Bei Wahrnehmung ihrer Funktionen ist die Regierung rechtlich nicht gehalten, dem Willen des Landtages Folge zu leisten. Zwar ist das Staatsministerium laut der Verfassung verpflichtet, falls es nicht zu den parlamentarischen Gegenmitteln greifen will, die Beschlüsse und Gesetze des Landtages, soweit sie verfassungsgemäß zu stande gekommen sind, auszuführen, und somit ist es gebunden. Diese Bindung ist aber nichts Besonderes, da einmal die Regierung freiwillig zurücktreten kann, zum anderen aber der Landtag auch selbst gebunden ist und nur unter bestimmten Voraussetzungen seine Beschlüsse wieder aufheben kann.

Das Verhältnis zwischen Landtag und Regierung ist ähnlich wie das zwischen Volk und Parlament. Das Volk, die stimmberechtigten Wähler, kann nicht den Parlamentswillen bestimmen. Das Volk bestimmt nur die Zusammensetzung des Landtages durch die Wahl und äußert somit

---

1) Woelker, die Verfassung des Freistaates Sachsen, S. 113 „Der Landtag hat die Kontrolle über die Exekutive“

2) Schanze a. a. O., S. 278.

3) Wenzel, Juristische Grundprobleme S. 138: „Die untergeordnete Instanz ist stets eine abhängige, nicht jede abhängige Instanz ist auch notwendig eine untergeordnete“.

seinen Willen ebenso durch den auf Auflösung gerichteten Volksentscheid. Auf die Tätigkeit des Landtages hat das Volk rechtlich keinen Einfluß. Dem Volke liegt nur die Einsetzung eines Organs, des Landtages, ob. Den Willen und die Handlungen dieses Organs bestimmt es nicht.

Daß die Verfassung — Art. 7 Pr. V. — das Staatsministerium als „die oberste vollziehende und leitende Behörde des Staates" bezeichnet, würde nicht gegen eine Unmittelbarkeit des Staatsministeriums als Organ sprechen. Warum soll nicht eine Behörde unmittelbares Organ sein? Staatsbehörden sind eben solche Organe, die zur Ausübung eines begrenzten Kreises stattlicher Befugnisse durch ein anderes Organ berufen werden [1]). Danach ist also für eine Behörde wesentliches Merkmal die Berufung durch ein anderes Organ, wobei eine Unterordnungspflicht nicht gefordert wird. Hieraus kann man entnehmen, daß der Ausdruck und die Stellung einer Behörde durchaus mit dem Begriff „unmittelbares Organ" sich vereinigen lassen.

Die Regierung würde allerdings dann nur Vollstreckerin der Befehle, ein Vollzugsausschuß des Landtages sein, wenn Politik und Verwaltung in dem bloßen Vollzug der Gesetze bestände, aber ihre Tätigkeit geht darüber hinaus. Wenn z. B. der Staat Verträge abschließt, so sind das Verwaltungshandlungen, durch welche die Regierung ihren eigenen Willen, nicht den des Landtages vollzieht [2]). Der Gesetzgeber braucht nicht erst immer einen Beschluß zu fassen, damit die Verwaltung tätig werden darf. Das Gesetz ist nicht unerläßliche Voraussetzung des Verwaltungsaktes, denn die Verwaltung darf auch aus eigener Initiative handeln. Das Gesetz bildet regelmäßig nur eine Schranke der Verwaltungshandlung. Die Verwaltung ist zum größten Teil bei der Willensbildung unabhängig von der Legislative. Diese braucht auch nicht in jedem einzelnen Falle Kenntnis von den Verwaltungsmaßnahmen erhalten. Was hier von der Verwaltung gesagt wurde, gilt auch für die Politik.

---

[1]) Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts II. Bd. S. 381
[2]) Schanze a. a. O. S. 263.

IV.

Ergebnis der Betrachtung.

Wir können demnach als Ergebnis feststellen, daß das Staatsministerium keineswegs nur ein willenloser Ausschuß des Landtages ist, sondern eine eigene weitgehende Selbständigkeit besitzt. Das Staatsministerium ist ein unmittelbares Organ. Es bringt den Staatswillen direkt zum Ausdruck. Es handelt nicht im Namen eines anderen Organs. Die Herrschaftsbefugnisse übt das Staatsministerium nicht im Namen, in Vertretung des Landtages aus. Staatsministerium und Landtag stehen mit eigenen Wirkungskreisen nebeneinander. Da das Staatsministerium kein Vollzugsausschuß des Landtages, sondern ein unmittelbares Organ ist, dessen Stellung und Rechte in der Verfassung des Freistaates Preußen festgesetzt sind, so ergibt sich hieraus keine Rücktrittspflicht des Staatsministeriums bei Neuwahl des Landtags.

Der Landtag, der neugewählt worden ist, kann dem eingesetzten Staatsministerium ein Mißtrauensvotum erteilen und sich dadurch des Staatsministeriums entledigen, das nicht seinen parlamentarischen Mehrheiten entspricht. Die Erteilung des Mißtrauensvotums ist zwar an besondere Erschwernisse geknüpft, aber dies wird das Parlament nicht hindern, die erforderliche Mehrheit für das Mißtrauensvotum zusammenzubringen, wenn die Divergenz zwischen dem Landtag und dem Staatsministerium wirklich erheblich ist. Der parlamentarischen Gepflogenheit wird es allerdings unter Umständen entsprechen, daß ein Staatsministerium dem neugewählten Landtage seine Ämter zur Verfügung stellt, wenn das Wahlergebnis offensichtlich zu Ungunsten der bisherigen Regierung ausgeschlagen ist. Eine rechtliche Verpflichtung zum Rücktritt besteht aber in einem solchen Falle nicht.

Lebenslauf.

Ich, Hartwig Feuerstein, wurde am 19. März 1903 zu Aachen als Sohn des verstorbenen Oberstudiendirektors Prof. Dr. Ing. Theodor Feuerstein und seiner Ehefrau Emma, geborene Forck, geboren. Ich bin wie beide Eltern evangelischer Konfession. In Aachen besuchte ich das Städt. Realgymnasium bis zur Untersekunda. Im Juli 1918 trat ich als Kriegsfreiwilliger in das deutsche Heer ein. Ich nahm an den Ausweichkämpfen in St. Michelbogen in Frankreich teil und erwarb mir im September 1918 das Eiserne Kreuz. Nach Kriegsende besuchte ich in Aachen weiter das Realgymnasium und von August 1920 ab in Kattowitz die Städt. Oberrealschule bis zur Unterprima. Während meiner Schulzeit in Oberschlesien nahm ich in den Jahren 1920—1921 als Selbstschutzmann an den Kämpfen in Oberschlesien teil. Hier erwarb ich mir den Schlesischen Adler 1. und 2. Klasse. Im März 1922 trat ich als Offizieranwärter in das 2. (preuß.) Pion.-Battl. zu Stettin ein. Im Mai 1924 schied ich auf eigenen Wunsch aus dem Heeresdienste aus und trat in die Oberprima der Städt. Oberrealschule in Beuthen ein. Am 13. März 1925 legte ich an dieser Anstalt die Reifeprüfung ab. Im Sommersemester 1925 nahm ich mein rechtswissenschaftliches Studium an der Universität in Freiburg i. B. auf. Im Verlaufe meines Studiums bezog ich die Universitäten Hamburg (W. S. 25/26), Bonn (S. S. 26), Greifswald (W. S. 26/27), München (S. S. 27) und Breslau (3 Semester). Am 11. Dezember 1929 bestand ich am Oberlandesgericht Breslau die erste juristische Staatsprüfung und am 17. Januar 1930 an der Schlesischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Breslau die mündliche Doktorprüfung. Nach meiner Ernennung zum Referendar war ich im Vorbereitungsdienst beim Amtsgericht Cosel O.-S. beschäftigt. Zur Zeit befinde ich mich zur Ausbildung beim Landgericht Beuthen O.-S.

Beuthen O.-S., im Januar 1931.